

2022



POLÍTICA DE **JUSTICIA E INMIGRACIÓN**  
ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA



## 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 se convierte en una realidad jurídica a partir de la década de los noventa del siglo pasado. 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 regular 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 y
- 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 Irlanda participa 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 Fundamen-



tales, 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

### I. ETAPAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA UNIÓN EUROPEA

1967	<b>Convenio de Nápoles:</b> asistencia mutua entre las autoridades aduaneras de los seis países de la Comunidad Económica Europea.
1975	<b>Cooperación intergubernamental:</b> inmigración, asilo, cooperación judicial y policial. Grupo de Trevi: grupos de trabajo sobre terrorismo y seguridad interior.
1984	<b>Reuniones de los Ministros de Asuntos de Interior y Justicia</b> cada seis meses.
1985	<b>El Grupo de Trevi</b> se amplía para incluir la inmigración ilegal y la delincuencia organizada.
1985	<b>Acuerdo de Schengen:</b> 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	<b>Acta Única Europea:</b> 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	<b>Grupo ad hoc sobre inmigración</b> creado por los Estados miembros.
1989	<b>Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD) y Grupo de Asistencia Mutua (GAM)</b> creados por los Estados miembros a raíz del Acta Única Europea.



1990	<p><b>Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen:</b> 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).</p>
1992	<p><b>El Tratado de la Unión Europea (TUE o Tratado de Maastricht)</b> 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.</p> <p>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.</p>
1993	<p>1 de noviembre de 1993: entrada en vigor del <b>Tratado de Maastricht</b>.</p>
1995	<p><b>Entrada en vigor de la zona de Schengen:</b> 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.</p> <p>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).</p>
1996-1997	<p>La Conferencia Intergubernamental redacta el <b>Tratado de Ámsterdam</b> de la Unión Europea.</p>
1997	<p>2 de octubre de 1997: <b>Firma del Tratado de Ámsterdam</b>.</p>
1997	<p>1 de mayo de 1997: <b>Entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam</b>.</p>
Junio 1998	<p>El <b>Consejo Europeo de Cardiff</b> 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.</p>
Julio 1998	<p>Comunicación de la Comisión sobre el fundamento, la forma y los principales objetivos de una <b>zona de libertad, seguridad y justicia</b>.</p>
Diciembre 1998	<p>El <b>Consejo Europeo de Viena</b> 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.</p>



<p><b>Junio 1999</b></p>	<p>El <b>Consejo Europeo de Colonia</b> pide la elaboración de una <b>Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea</b> que recoja en un sola Carta todos los derechos fundamentales vigentes en la Unión con el fin de otorgarles una mayor relevancia.</p>
<p><b>Octubre 1999</b></p>	<p>El <b>Consejo Europeo extraordinario de Tampere/Programa de Tampere (1999-2004)</b>, 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.</p>
<p><b>Diciembre 2000</b></p>	<p>El <b>Consejo Europeo de Niza</b> 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 <b>Carta de derechos fundamentales</b> por los Presidentes del Consejo, el Parlamento y la Comisión. En ella figuran, en un único texto, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y comunales recogidos hasta la fecha en numerosas medidas internacionales, europeas o nacionales.</p>
<p><b>25 Marzo 2001</b></p>	<p>Los países nórdicos, incluidos <b>Noruega e Islandia</b>, se adhieren a la <b>zona Schengen</b>.</p>
<p><b>28 Mayo 2001</b></p>	<p>Decisión del Consejo sobre <b>creación de una red europea de prevención de la delincuencia</b>.</p>
<p><b>26 Junio 2001</b></p>	<p>Decisión-marco del Consejo sobre <b>blanqueo de dinero, identificación, rastreo, embargo, confiscación e incautación de los medios e ingresos procedentes de la delincuencia</b>.</p>
<p><b>20 Julio 2001</b></p>	<p>Primer paso hacia una <b>política común de asilo</b>. 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.</p>
<p><b>7 Diciembre 2001</b></p>	<p><b>Decisión-marco sobre lucha contra el terrorismo</b>. El Consejo alcanzó un acuerdo político, sujeto a reservas 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.</p>
<p><b>28 Febrero 2002</b></p>	<p><b>Creación de Eurojust</b>. Su objetivo es mejorar la coordinación entre autoridades legales y judiciales en los Estados miembros en la investigación y procesamiento de casos transfronterizos.</p>



<p><b>13 Junio 2002</b></p>	<p>El Consejo adopta la <b>orden de detención europea y los procedimientos de entrega</b> entre los Estados miembros. La orden de detención europea sustituye a los lentos 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”).</p>
<p><b>13 Junio 2002</b></p>	<p>Primer paso legal para <b>luchar contra el terrorismo en la Unión Europea</b>. 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.</p>
<p><b>19 Julio 2002</b></p>	<p>Primeros pasos legales en la Unión Europea para combatir el <b>tráfico ilegal de seres humanos</b>. 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.</p>
<p><b>2003</b></p>	<p>El 1 de febrero de 2003 entró en vigor el <b>Tratado de Niza</b>.</p>
<p><b>Noviembre 2003</b></p>	<p>El Consejo Europeo adopta un nuevo programa de acción quinquenal: el <b>Programa de La Haya (2004-2009)</b>.</p>
<p><b>Diciembre 2009</b></p>	<p>El Consejo Europeo adopta el <b>Programa de Estocolmo (2009-2014)</b>, nuevo programa plurianual centrado en los intereses y necesidades de los ciudadanos y demás personas de las que la Unión es responsable.</p>
<p><b>1 Diciembre 2009</b></p>	<p>Entrada en vigor del <b>Tratado de Lisboa</b>.</p> <p>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”.</p> <p>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.</p>



## II. 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
- 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.



## III. 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 prejudicial 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) Posible 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, en el plano institucional, se han establecido actores específicos para la gestión del espacio de libertad, seguridad y justicia: las agencias. En efecto, dentro del ELSJ se han creado distintas agencias para contribuir a la supervisión de las políticas relativas a una serie de ámbitos importantes del ELSJ: Europol, en materia de cooperación policial; la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL); Eurojust, dedicada a la cooperación judicial en materia penal; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT); la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), responsable de coordinar el control de las fronteras exteriores; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO); y la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA).

## 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.

### I. 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 plenamente en este sistema 22 Estados miembros de la Unión Europea, todos excepto Irlanda (que mantiene opciones voluntarias de exclusión), Chipre, Bulgaria, Rumania y Croacia (estos cuatro Estados tienen la obligación legal y desean unirse a la zona solo que, por el momento, no cumplen los requisitos necesarios para poder hacerlo). Además, forman parte del mismo otros 4 Estados que no son miembros de la Unión Europea. Es el caso de Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.



Después de seis meses de negociación, España y el Reino Unido alcanzaron in extremis, el último día del año 2020, 31 de diciembre, poco antes de que entrara en vigor el Brexit, un principio de acuerdo que abre el espacio Schengen en Gibraltar, supervisado por España y gestionado por Frontex.

Irlanda por propia voluntad participa sólo en parte en el acervo de Schengen ya que, por ejemplo, mantiene los controles en sus fronteras.

Bulgaria, Chipre, Rumanía y Croacia también aplican únicamente partes del acervo de Schengen. Para que puedan eliminar los controles en sus fronteras y se integren plenamente en el sistema sigue siendo necesaria una decisión del Consejo de la Unión Europea, decisión que depende del cumplimiento de algunos requisitos o criterios. En definitiva, se les exige preparación y medios suficientes para: controlar las fronteras exteriores del Espacio, así como emitir Visados Schengen Uniformes; colaborar con los demás organismos de aplicación de la normativa de los países del Espacio Schengen para un mayor nivel de seguridad; estar preparados para aplicar las normas de Schengen para el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, la expedición de visados Schengen de corta duración, la colaboración policial y la protección de datos personales; unirse y poner en funcionamiento el Sistema de Información de Schengen (SIS).

En lo que respecta a Gibraltar tras el Brexit, después de seis meses de negociación, España y el Reino Unido alcanzaron in extremis (31-12-2020), un principio de acuerdo que abre el espacio Schengen en Gibraltar, supervisado por España y gestionado por Frontex.

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 justifica 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 por:

- Las medidas que establecen el régimen de cruce de fronteras en el ámbito fronterizo exterior de Schengen o el también denominado 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). Este Código es el pilar central de la gestión de las fronteras exteriores. Establece las normas sobre el cruce de fronteras exteriores y las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. Obliga a los Estados miembros a llevar a cabo controles sistemáticos, mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes, de todas las personas, incluidas aquellas con derecho a la libre circulación conforme al Derecho de la Unión (es decir, los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias que no sean ciudadanos de la UE) cuando crucen las fronteras exteriores. Las bases de datos utilizadas para comprobaciones incluyen el Sistema de Información de Schengen (SIS) y la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje perdidos y robados. Estas obligaciones se aplican en todas las fronteras exteriores (aire, mar y tierra), tanto a la entrada como a la salida. Las autoridades de toda la UE utilizan el SIS para introducir o consultar descripciones de personas y objetos buscados o desaparecidos. Contiene más de 80 millones de descripciones y las autoridades lo consultaron más de 5.000 millones de veces en 2017, lo que provocó más de 240.000 respuestas positivas sobre descripciones extranjeras (descripciones emitidas por otro país). El SIS fue recientemente reforzado mediante normas actualizadas que subsanarán posibles lagunas del sistema y aportarán varios cambios esenciales a los tipos de descripción introducidos.



- 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. No todos los Estados miembros de la Unión tienen fronteras exteriores y no todos se ven igualmente afectados por los flujos de tráfico fronterizo. Por lo tanto, la UE asigna fondos para intentar compensar parte de los costes para los Estados miembros cuyas fronteras también son fronteras exteriores de la UE. Este mecanismo (Fondo de Seguridad Interior) de reparto de la carga se creó con una dotación total de 3.800 millones EUR para el período de programación financiera a siete años de 2014 a 2020. El principal objetivo de dicho Fondo es contribuir a garantizar un elevado nivel de seguridad en la UE, facilitando al mismo tiempo los viajes legítimos. Los beneficiarios de los programas ejecutados con cargo a este fondo pueden ser autoridades estatales y federales, organismos públicos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones humanitarias, empresas de Derecho público y privado, y organizaciones de educación e investigación.
- El establecimiento de bases de datos centralizadas con vistas a la gestión de las fronteras y la migración. La UE ha desarrollado sistemas informáticos centralizados a gran escala (SIS, VIS, Eurodac, SES y SEIAV) para la recogida, el tratamiento y el intercambio de información esencial para la cooperación en materia de seguridad, así como para la gestión de las fronteras exteriores y la migración. Desde 2019, estos sistemas de información son interoperables a nivel de la UE, es decir, capaces de intercambiar y compartir datos, de modo que las autoridades dispongan de toda la información necesaria, en todo lugar y momento. La interoperabilidad significa la capacidad de los sistemas informáticos para intercambiar información y conocimientos, a fin de evitar lagunas de información provocadas por la complejidad y la fragmentación de estos sistemas.
- Las medidas que evitan y sancionan la entrada, la circulación y la estancia irregulares (consultar más abajo en el apartado inmigración irregular);
- y las medidas institucionales para la coordinación de la cooperación operativa para la gestión de las fronteras exteriores (como Frontex).

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 para el interés público, la salud o la seguridad interna de uno o varios Estados miembros. Las restricciones a los movimientos internacionales e intracomunitarios de personas se han convertido en una de las respuestas políticas más visibles a la pandemia de coronavirus desde principios de marzo de 2020 en adelante. Varios Estados miembros de la Unión cerraron el transporte internacional de pasajeros, y a continuación, aplicaron restricciones adicionales a los viajes internacionales en la UE que implican el cierre parcial de las fronteras exteriores de la Unión y la restricción de la entrada a la UE desde terceros países.

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 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.

En 2016 la agencia Frontex se amplió 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.

En noviembre de 2019, la Agencia se reforzó con un nuevo mandato y sus propios medios y competencias para proteger las fronteras exteriores, llevar a cabo los retornos con mayor eficacia, y cooperar con países no pertenecientes a la UE. La pieza central de esta agencia reforzada será un cuerpo permanente de 10 000 guardias de fronteras con competencias ejecutivas para prestar su apoyo a los Estados miembros en cualquier momento. La Agencia también dispondrá de un mandato más fuerte en materia de retornos y cooperará más estrechamente con los Estados miembros no pertenecientes a la UE, incluidos los que no son vecinos inmediatos de la UE. El nuevo cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas devendrá plenamente operativo en 2021 y alcanzará su plena capacidad de 10.000 guardias de fronteras en 2024, a más tardar.

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.

Los cambios en este ámbito de control de las fronteras exteriores se han intensificado 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 registrada desde septiembre de 2015.

Antes de la crisis de los refugiados en Europa, solo tres países habían levantado vallas en las fronteras exteriores para evitar la llegada de migrantes y refugiados a su territorio: España (la instalación se terminó en 2005 y se amplió en 2009), Grecia (terminada en 2012) y Bulgaria (en respuesta a la actuación griega, terminada en 2014). En contra de lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, que dispone que «solo podrá denegarse la entrada mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación», un número cada vez mayor de Estados miembros han comenzado gradualmente a construir murallas o vallas fronterizas con el fin de impedir indiscriminadamente que migrantes y solicitantes de asilo entren en su territorio nacional. Además, sin normas explícitas de la UE sobre el levantamiento de vallas en las fronteras exteriores de Schengen, los Estados miembros también han erigido barreras con terceros países (en particular Marruecos y Rusia), incluidos los candidatos a la preadhesión (la República de Macedonia del Norte, Serbia y Turquía) y un país candidato a Schengen de la UE, Croacia. También se han construido vallas dentro del espacio Schengen, como la erigida entre Austria y Eslovenia, mientras que las prácticas de España en Melilla han sido objeto de examen por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.



En febrero de 2020 la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideró, corrigiendo el criterio de la primera sentencia adoptada en Sala en 2017, que al realizar la devolución sumaria (en caliente) de dos inmigrantes subsaharianos (N.D y N.T.) que saltaron la valla de Melilla en 2014, España no violó la prohibición de realizar expulsiones colectivas de la Convención Europea de Derechos Humanos ni tampoco el artículo 13 sobre el derecho a un recurso efectivo.

Aparte 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 o PNR)**, 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 comparación 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.

## II. 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.

La Comisión publicó en septiembre de 2020 su Nuevo Pacto sobre migración y asilo, cuyo objetivo es integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, vinculándolo al control previo a la entrada y al retorno, y abordando además la gestión de las fronteras exteriores, una previsión más sólida, la preparación y la respuesta ante las crisis, junto con un mecanismo de solidaridad, y las relaciones exteriores con los principales terceros países de origen y tránsito. Este comprende una Recomendación de la Comisión relativa al desarrollo de vías legales complementarias para obtener protección, como el re-asesntamiento y otras formas de admisión humanitaria, por ejemplo, los programas de patrocinio comunitario, pero también vías vinculadas a la educación y el trabajo.

Para atraer capacidades y talento a la Unión, el Nuevo Pacto propone el desarrollo de asociaciones de la Unión en esta materia con países socios fundamentales, la culminación de las negociaciones sobre la Directiva sobre la tarjeta azul, y una consulta pública sobre migración legal, que ya ha concluido. Propone además un paquete de medidas en materia de capacidades y talento para apoyar a los Estados miembros en las cuestiones relativas a migración laboral en las que lo necesiten. Dicho paquete incluye la revisión de las Directivas sobre residencia de larga duración y sobre el permiso único, así como el planteamiento de opciones para el desarrollo de un «banco de talento» en la UE, que serviría como plataforma a escala de toda la Unión para la contratación internacional de nacionales de terceros países.

### 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. En julio de 2020, la Comisión publicó las directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19, en las que también anunció el primer informe de ejecución para 2021.

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 en aquel entonces residían legalmente en el territorio de la Unión.

Más recientemente, en noviembre de 2020, la Comisión presentó un Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, en el que se establecen un marco estratégico y medidas prácticas para ayudar a los Estados miembros a integrar e incluir a los 34 millones de nacionales de terceros países que hoy residen legalmente en la Unión en los ámbitos de la educación, el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda. El plan reúne medidas de seguimiento y el uso de nuevas herramientas digitales, así como iniciativas encaminadas a fomentar la participación de los migrantes en la sociedad, aumentar las oportunidades para obtener financiación de la Unión, y crear alianzas entre múltiples partes interesadas a distintos niveles de gobernanza. Entre los instrumentos existentes se encuentran el Foro Europeo de la Migración; el Portal Europeo sobre Integración; la Red Europea de Integración; y el recién creado Grupo de Expertos sobre las opiniones de los migrantes en el ámbito de la migración, el asilo y la integración, que se reunió por primera vez en noviembre de 2020.

Los instrumentos de financiación especializados para apoyar las políticas nacionales de integración se basaban en el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el Fondo Social Europeo (FSE); a partir de 2021, en el nuevo marco financiero plurianual (MFP), estos instrumentos de financiación se encuadrarán en el FAMI y el FSE+.

### 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. En el marco de su Nuevo Pacto de 2020, la Comisión publicó una Comunicación en la que se ofrecían directrices para interpretar la Directiva de ayuda a la entrada, estableciendo que no se puede tipificar como delito el cumplimiento de la obligación legal de rescatar personas en situaciones de dificultad en el mar, pero sin llegar a exigir esfuerzos adicionales, dejando las actividades de búsqueda y salvamento en manos de ONG y buques privados. Además, anunciaba un nuevo plan de acción contra el tráfico ilícito de migrantes para mediados de 2021 (precedido de una consulta pública) y manifestó su intención de abordar las acciones contra este tipo de tráfico mediante asociaciones con terceros países.
- 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.

### III. 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 (SECA). 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:

- [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. REGLAMENTO EURODAC.
- [Reglamento \(UE\) 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 (DOUE L 180, de 29 de junio de 2013). REGLAMENTO DUBLÍN.

- **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;
- 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.

Principales propuestas pendientes. Este conjunto de iniciativas legislativas tiene por objeto mejorar, entre otras cuestiones, el SECA, para lo cual propone reglamentos de aplicación directa en vez de directivas (a excepción de las condiciones de acogida, caso en el que seguiría tratándose de una directiva que habría por consiguiente que incorporar a las legislaciones nacionales), y abarca los siguientes aspectos:

- Medidas para simplificar, aclarar y reducir los procedimientos de asilo, ofrecer unas garantías comunes a los solicitantes de asilo y garantizar unas normas más estrictas para combatir abusos, incluida una lista común de países de origen seguros, planteada en un primer momento como reglamento aparte. El 25 de abril de 2018, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento aprobó su informe;



- Quién reúne los requisitos para obtener la protección internacional (véase la Directiva relativa a los requisitos de asilo), a fin de lograr una mayor convergencia de las tasas de reconocimiento y las formas de protección, incluidas disposiciones más restrictivas para sancionar los movimientos secundarios de los solicitantes y llevar a cabo con carácter obligatorio revisiones del estatuto de protección aun en el caso de los refugiados reconocidos (la Comisión LIBE aprobó su informe el 15 de junio de 2017);
- La **Directiva 2013/33/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional (versión refundida). La Directiva sobre las condiciones de acogida sustituyó a la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de la primera fase, que trataba de las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo. El texto refundido de la Directiva pretende garantizar unas normas dignas y más armonizadas en relación con las condiciones de acogida, como las que atañen al acceso a la vivienda, la alimentación, la ropa, la asistencia sanitaria (incluida la atención médica y psicológica), la educación de los menores y el acceso al empleo en determinadas condiciones. El 13 de julio de 2016, la Comisión presentó una propuesta legislativa sobre la reforma del texto refundido de la Directiva relativa a las condiciones de acogida. El 25 de abril de 2017, la Comisión LIBE aprobó un informe sobre la propuesta legislativa de la Comisión;
- La **reforma del Reglamento de Dublín**, que establece criterios para determinar qué Estado miembro debe encargarse de examinar una solicitud de protección internacional (en principio, el primer país de entrada). En la propuesta se mantienen los actuales criterios del sistema de Dublín, aunque completándolos con un mecanismo de asignación correctora para aliviar la carga de los Estados miembros sometidos a una presión desproporcionada. La Comisión LIBE aprobó su informe el 19 de octubre de 2017;
- La **revisión de la base de datos dactiloscópicos de asilo Eurodac** al objeto de ampliarla de modo que abarque los datos personales de los nacionales de terceros países que, sin solicitar protección internacional, hayan sido detectados permaneciendo de manera irregular en la Unión, permitir el acceso a la base de datos a efectos de aplicación de la ley y tomar impresiones dactilares de los menores a partir de los seis años para facilitar su rastreo y la reagrupación familiar. La Comisión LIBE aprobó su informe el 30 de mayo de 2017;
- La **transformación de la EASO**, agencia de apoyo de la Unión, en una Agencia de Asilo de la Unión Europea de pleno derecho que se encargue de facilitar el funcionamiento del SECA y garantizar la convergencia en la evaluación de las solicitudes de asilo en toda la Unión, así como de realizar un seguimiento operativo y técnico de la aplicación del Derecho de la Unión, en particular asistiendo a los Estados miembros en la formación de expertos nacionales. El Parlamento aprobó el informe sobre la propuesta el 8 de diciembre de 2016, y a mediados de junio de 2017 se llegó a un acuerdo provisional general con el Consejo. El 12 de septiembre de 2018, con el acuerdo provisional de junio de 2017 aún en suspenso, la Comisión aprobó una propuesta modificada de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010. En dicha propuesta modificada se aclaran ciertos aspectos, en particular en relación con las tareas operativas de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, y se pretenden adaptar determinadas disposiciones del acuerdo provisional en relación con esta a la nueva propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex) que se presentó al mismo tiempo en septiembre de 2018, así como reforzar la cooperación entre ambas agencias. La Comisión LIBE rechazó la propuesta modificada el 10 de diciembre de 2018 e insistió en la necesidad de celebrar el acuerdo provisional, como única base sólida para el nuevo mandato de la agencia;



- El **Marco de Reasentamiento de la Unión**, que establecería normas comunes en la Unión sobre la admisión de nacionales de terceros países que necesiten protección internacional, incluido el apoyo financiero a los esfuerzos en materia de reasentamiento en los Estados miembros, a modo de complemento de los programas multilaterales y nacionales de reasentamiento ad hoc vigentes. La Comisión LIBE aprobó su informe sobre la propuesta el 12 de octubre de 2017. El 13 de junio de 2018, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre los principales elementos del Reglamento;
- La **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 (la Directiva de protección temporal) se desarrolló como marco para gestionar una afluencia masiva inesperada de personas desplazadas y proporcionarles protección inmediata. Los objetivos de esta Directiva son reducir las disparidades entre las políticas de los Estados miembros en materia de acogida y trato de las personas desplazadas en una situación de afluencia masiva, así como promover la solidaridad entre los Estados miembros. Sin embargo, esta Directiva nunca se ha aplicado en la práctica desde su desarrollo, a pesar de diversas situaciones de grandes afluencias de refugiados a la Unión, debido al requisito de unanimidad para adoptar una decisión en el Consejo, la ambigüedad de sus términos, y las tensiones entre los Estados miembros en el Consejo respecto al reparto de cargas.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión publicó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el fin de dar un nuevo impulso a la estancada reforma del SECA. El Pacto pretende alcanzar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad. La Comisión propone integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, vinculándolo a un proceso de control previo a la entrada y de retorno; propone, en concreto, las siguientes iniciativas:

- por medio de la modificación de su propuesta de 2016 de Reglamento sobre los procedimientos de asilo, un nuevo procedimiento fronterizo para establecer con rapidez el estatuto de los migrantes a su llegada, que está diseñado para funcionar en sinergia con un procedimiento fronterizo de retorno (propuesta modificada de Reglamento sobre los procedimientos de asilo, RPA) a fin de devolver rápidamente a las personas cuya solicitud de asilo haya sido rechazada. Tras una evaluación europea de la aplicación, el Parlamento aprobó el 10 de febrero de 2021 una Resolución que criticaba la aplicación del procedimiento fronterizo en el marco del artículo 42 de la Directiva sobre procedimientos de asilo de 2013;
- un proceso de control previo a la entrada, que debe aplicarse a todos los nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores sin cumplir las condiciones de entrada o tras el desembarco posterior a una operación de búsqueda y rescate (propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada);
- mediante su propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM), un marco común para que el reto de las llegadas irregulares no lo asuman unos pocos Estados miembros, sino todos ellos. La Comisión propone algunos elementos nuevos respecto a la determinación de la responsabilidad relativa a las solicitudes de asilo, y un nuevo mecanismo de solidaridad centrado en la reubicación (en concreto, para la significativa proporción de migrantes desembarcados tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar) y el patrocinio del retorno. En este sentido, la Comisión ha retirado su propuesta de Dublín de 2016, ya que sus elementos se han integrado en el RAM:



- una propuesta de Reglamento sobre situaciones de crisis y de fuerza mayor para hacer frente a situaciones excepcionales de afluencia masiva irregular de nacionales de terceros países, con el fin de ofrecer flexibilidad a los Estados miembros para reaccionar en un momento de crisis, y garantizar que el sistema de solidaridad previsto en el RAM se adapte a los momentos de crisis. En este sentido, la Comisión ha retirado su propuesta de mecanismo de reubicación en situaciones de crisis de 2015 y tiene la intención de derogar la Directiva de protección temporal;
- la propuesta modificada del Reglamento Eurodac de 2016 prevé su optimización y conversión en una base de datos de la Unión para respaldar el marco común en materia de asilo, reasentamiento y migración irregular, incluidas las políticas de retorno, y para que sea plenamente interoperable con las bases de datos de la gestión de fronteras.

Además, la Comisión propone aprovechar los avances ya logrados en el resto de los expedientes, y se anima al Parlamento y al Consejo a que avancen, a la mayor brevedad posible en lo que atañe al Reglamento sobre reconocimiento, la Directiva relativa a las condiciones de acogida, la Agencia de Asilo de la Unión Europea y el Marco de reasentamiento y admisión humanitaria de la Unión.

Por último, la Comisión, en su Recomendación sobre vías jurídicas de protección en la UE, recomienda que los Estados miembros honren en 2021 sus compromisos incumplidos respecto al reasentamiento de 2020, e invita a los Estados miembros a introducir y utilizar en mayor medida otras vías de admisión humanitaria, como la reagrupación familiar y los programas de patrocinio comunitarios o privados, así como otras vías complementarias vinculadas a la educación y el trabajo.

El principal instrumento de financiación en materia de asilo en el presupuesto de la Unión es el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Para el próximo presupuesto a largo plazo de la Unión para el período 2021-2027, la financiación se ha vuelto a aumentar en el marco del nuevo FAMI hasta los 9.900 millones EUR para, entre otros objetivos, gestionar la migración, el asilo y la integración de una manera eficaz y humanitaria, incluido el apoyo financiero a los Estados miembros por la solidaridad demostrada mediante el reasentamiento y la reubicación.

Del mismo modo, la dotación para la EASO (futura Agencia de Asilo de la Unión Europea), en el nuevo marco financiero plurianual (MFP) prevé un presupuesto de 1.220 millones EUR para el período 2021-2027.

## IV. LA CRISIS DE UCRANIA

La crisis de refugiados desencadenada por la guerra de agresión entre Rusia y Ucrania ha propiciado que la UE y sus Estados miembros hayan proporcionado ayuda de emergencia a los desplazados y apoyo a los países fronterizos con Ucrania.

El 24 de marzo de 2022, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Comisión sobre la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE, por sus siglas en inglés) para redirigir los fondos disponibles a los países de la UE que acogen a las personas que huyen de la agresión rusa. Esto podría suponer un total de 10.000 millones de euros adicionales procedentes de REACT-UE, un fondo creado para hacer de puente entre las medidas de emergencia por el Covid-19 y los fondos de cohesión.



El Parlamento además amplió un año más, hasta mediados de 2024, el Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo de Seguridad Interior. La prórroga permite a los Estados de la UE redirigir urgentemente los fondos no utilizados para hacer frente a la afluencia de refugiados procedentes de Ucrania. Se espera que se liberen unos 420 millones de euros para ayudas adicionales, como alojamiento, comida, asistencia sanitaria o personal adicional.

Además, se ha canalizado más ayuda, como suministros médicos, tiendas de campaña y generadores de energía, a los países vecinos y a Ucrania a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE y de las reservas médicas de RescEU.

Durante la sesión plenaria del 23 y el 24 de marzo, los eurodiputados también acordaron proveer a Moldavia con apoyo financiero para ayudar al país con la recepción de refugiados, además de concederles una importante ayuda para cubrir una parte de sus necesidades de financiación exterior.

Por otra parte, en una resolución adoptada durante un pleno extraordinario, el 1 de marzo, el Parlamento acogió con satisfacción la activación de la Directiva de Protección Temporal por primera vez desde su entrada en vigor en 2001. La directiva, en este caso, tiene como objetivo conceder una inmediata protección temporal en la UE a las personas que huyen de la guerra de Ucrania, incluyendo a ciudadanos ucranianos, nacionales de terceros países, apátridas o personas con permiso de residencia en el país. Así se permite a las personas desplazadas disfrutar de los mismos derechos en toda la UE, como el permiso de residencia, la posibilidad de trabajar, el alojamiento y el acceso a la asistencia social y médica. La protección temporal no impide a los afectados solicitar asilo.

El 9 de marzo, el Parlamento pidió a la Comisión Europea que impulse un sistema de migración apropiado que comparta la responsabilidad de los refugiados. El Pacto de Migración y Asilo de la UE, que está negociándose actualmente, incluye un mecanismo de solidaridad para repartir la responsabilidad de protección entre los países de la UE, y también dispone de medidas para hacer frente a la afluencia masiva de inmigrantes.

El 4 de marzo, la Comisión estableció nuevas pautas para ayudar a los países de la UE a gestionar las llegadas de manera eficiente y asistir a la policía fronteriza en sus controles en la frontera con Ucrania. Estas incluyen la simplificación de los controles fronterizos para las personas vulnerables, así como el establecimiento de temporal de cruces fronterizos. El Parlamento también dio luz verde al despliegue de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) para ayudar a Moldavia (que no es miembro de la UE) a manejar el número masivo de personas que cruzan la frontera de Ucrania.

## V. LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL

La base jurídica de esta cooperación la encontramos en el Artículo 81 del TFUE y en los Protocolos n.º 21 y n.º 22 anejos a los Tratados.

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 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. El instrumento principal en este ámbito es el [Reglamento \(UE\) n.º 1215/2012](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Reglamento «Bruselas I»). Este Reglamento tiene como objetivo armonizar las normas sobre conflictos de jurisdicción en los Estados miembros, además de simplificar y acelerar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones en materia civil y mercantil. El dispositivo del Reglamento Bruselas I se complementa con el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (Reglamento Bruselas II bis). La creciente movilidad conduce a un aumento de los vínculos familiares entre personas de distinta nacionalidad. Las parejas binacionales han de saber cómo llamar a sus hijos y las personas divorciadas han de poder comenzar de nuevo en otro país sin perder el contacto con sus hijos. Con respecto a los menores que son sustraídos por uno de sus progenitores, el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, que cuenta con 99 Estados signatarios (en octubre de 2018) entre los que se incluyen todos los Estados miembros de la Unión, se basa en un objetivo muy simple: La rápida restitución de los menores sustraídos. De forma paralela, se ha producido un intenso debate en torno a la mejora de las disposiciones relacionadas con esta cuestión del Reglamento Bruselas II bis, en vigor desde hace ya más de quince años. A fin de facilitar el cobro internacional de las obligaciones de alimentos, el Consejo adoptó en diciembre de 2008 el Reglamento (CE) n.º 4/2009. Con vistas a suprimir el exequátur para las decisiones relativas a créditos no impugnados, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n.º 805/2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados. El Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo pretende eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos en el contexto de una sucesión internacional.

En materia de derecho aplicable destacan: el [Reglamento \(CE\) n.º 593/2008](#) sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales («Reglamento Roma I»); el [Reglamento \(CE\) n.º 864/2007](#), de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Reglamento Roma II»); el [Reglamento \(CE\) n.º 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 \(UE\) n.º 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 \(UE\) n.º 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 \(CE\) n.º 861/2007](#), por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía; y el [Reglamento \(CE\) n.º 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 \(CE\) n.º 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.

## VI. 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 (Arts. 82 a 86 TFUE).

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), ciberdelincuencia, 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 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 rellenar 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 se basaron 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 deber ser una excepción según establece el Tribunal de Justicia de la UE (Sentencia TJUE, 17-I-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.

## VII. 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.



## VIII. 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 relacionados, 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.



## **XIX. CARACTERES 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 Irlanda y Dinamarca representan ejemplos de este expediente.

## **X. RÉGIMEN ESPECIAL APLICABLE A REINO UNIDO E IRLANDA (BREXIT)**

Uno de los Estados miembros de la Unión Europea que más objeciones planteó a la supresión de los controles fronterizos fue el Reino Unido. El resultado del referéndum del Brexit habla por sí solo. Esta oposición generó 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.

El 1 de febrero de 2020 empieza un periodo transitorio de 11 meses durante el cual, sin perjuicio de las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión en lo que respecta a la participación de aquella en las instituciones, órganos y organismos de ésta, el Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos internacionales, debe ser aplicable al y en el Reino Unido, y, por regla general, desplegar los mismos efectos en relación con los Estados miembros, para evitar perturbaciones en el período durante el cual se negociará el acuerdo o acuerdos sobre la relación futura.

El Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea incluye una serie de disposiciones que definen qué sucede con los procedimientos de cooperación judicial en curso durante el periodo transitorio y no finalizados el 31 de diciembre de 2020.

El artículo 62 se refiere a los procedimientos de cooperación judicial en curso en materia penal, el artículo 66 al derecho aplicable en materia contractual y extracontractual, el artículo 67 a la competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales y cooperación conexa entre las autoridades centrales, el artículo 68 a los procedimientos de cooperación judicial en curso y el artículo 69 a otras disposiciones aplicables.

A partir del 1 de enero de 2021, una vez acabado el periodo transitorio, dejarán de ser de aplicación los instrumentos de la UE y, a salvo de los resultados de la negociación de la relación futura entre la Unión y el Reino Unido, la cooperación judicial se basará en los convenios multilaterales de aplicación a ambos Estados.



La cooperación judicial entre España y el Reino Unido se regirá con carácter general, en materia civil, por los Convenios internacionales adoptados en el marco de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado y, en materia penal, por los Convenios internacionales adoptados en el marco del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas.

Por otro lado, el Acuerdo sobre la retirada también incluye una referencia al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, con mención específica a los abogados en su artículo 27.

## **XI. 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 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.



## FISCALÍA EUROPEA

El Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea entró en vigor el 20 de noviembre de 2017. El Parlamento, mediante su Resolución legislativa de 5 de octubre de 2017, concedió su aprobación al proyecto de Reglamento del Consejo.

La Fiscalía Europea (operativa desde el 1 de junio de 2021) se encarga de llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos penales por delitos contra el presupuesto de la UE. Se trata de la primera fiscalía supranacional. Investiga y persigue los siguientes tipos de fraude, además de otros delitos que afectan a los intereses financieros de la UE:

- fraude relacionado con los gastos e ingresos;
- fraude relacionado con el IVA (si afecta a dos o más Estados miembros y tiene un valor de al menos 10 millones de EUR);
- blanqueo de capitales derivados de fraudes al presupuesto de la UE;
- corrupción activa y pasiva o malversación que afecte a los intereses financieros de la UE;
- participación en una organización delictiva si su actividad se centra en cometer delitos contra el presupuesto de la UE.

Este nuevo organismo de la Unión también puede investigar y perseguir cualquier otra actividad ilegal que esté indisociablemente vinculada a un delito cometido contra el presupuesto de la UE.

La Fiscalía Europea llevará a cabo sus investigaciones y actuaciones con total independencia de la Comisión, de otras instituciones y órganos de la UE, y de los Estados miembros. Complementará el trabajo de otros órganos y organismos de la UE como la OLAF, Eurojust y Europol y cooperará con ellos, así como con las autoridades competentes de los Estados miembros que no participan en la fiscalía supranacional.

El Parlamento y el Consejo nombraron en 2019 de común acuerdo al primer fiscal general europeo, Laura Codruța Kövesi (Rumanía), por un mandato no renovable de siete años.

Hasta la fecha veintidós Estados miembros se han adherido a la Fiscalía Europea, y los pocos Estados miembros que actualmente no participan podrían incorporarse en cualquier momento. La oficina central de la Fiscalía Europea se encuentra en Luxemburgo, junto con las oficinas del fiscal general y del Colegio de Fiscales, formado por fiscales de todos los Estados miembros participantes. Ellos dirigirán las investigaciones judiciales llevadas a cabo diariamente por los fiscales delegados.

## 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.

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, establecido 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 presupuesto a largo plazo de la UE para el período 2021-2027 y NextGenerationEU representan una capacidad financiera global de 1,8 billones de euros para ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de coronavirus y orientar la transición hacia una Europa moderna y más sostenible. El paquete se compone del presupuesto a largo plazo para 2021-2027 (el marco financiero plurianual), que se eleva a 1,074 billones de euros, y del instrumento temporal de recuperación (NextGenerationEU), dotado con 750 000 millones de euros.



Los programas bajo la rúbrica “Migración y gestión de fronteras” estarán dotados de 23.671 millones de euros que servirán para afrontar los retos relacionados con la migración y la gestión de las fronteras. Se incrementará el apoyo al refuerzo de nuestras fronteras exteriores para salvaguardar el régimen de asilo dentro de la UE, y se intensificará el apoyo a los Estados miembros para acelerar la gestión y la integración de los migrantes. Estos son algunos ejemplos:

Un Fondo de Asilo y Migración reforzado ayudará a las autoridades nacionales a recibir solicitantes de asilo y migrantes en el período inmediatamente posterior a su llegada al territorio de la UE. Además, contribuirá a elaborar una política común de asilo y migración y garantizará retornos efectivos.

El Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, al proporcionar apoyo financiero a los Estados miembros, contribuirá a facilitar la responsabilidad compartida de proteger las fronteras exteriores. Al mismo tiempo, preservará la libre circulación de personas dentro de la UE.

## ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PROPUESTA PARA 2021-2027

*Cifras en precios constantes de 2018*

<b>Presupuesto total propuesto para 2021-2027</b>	<b>23.671 millones EUR</b>
Fondo de migración y asilo	8.705 millones EUR
Agencias descentralizadas (migración)	1.084 millones EUR
Fondo integrado de gestión de fronteras	6.505 millones EUR
Agencias descentralizadas (gestión de fronteras)	7.175 millones EUR
Margen presupuestario	202 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/oj/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**
- **Repertorio de legislación de la Unión Europea en preparación**
- **Repertorio de jurisprudencia de la Unión Europea**
- **Documentación temática sobre otros temas de interés**

En EUR-LEX también se puede acceder al repertorio de legislación vigente sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el que tienen especial interés los siguientes apartados:

- **Generalidades**
- **Libre circulación de personas**
- **Cooperación judicial en materia civil**
- **Cooperación policial y judicial en materia penal y aduanera**
- **Programas**
- **Relaciones exteriores**

**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).



**Síntesis de Legislación de la Unión Europea: Justicia, Libertad y Seguridad** [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/index\\_es.htm](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** [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/justice-and-consumers\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/justice-and-consumers_en)

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** <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=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/es>

**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.

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

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 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*, AEPDIR-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*, Nº. 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*, Nº. 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. Hacia 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](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**

<https://www.mjusticia.gob.es/ca/ministerio/organigrama/abogacia-general-estado/estructura/subdireccion-general-asuntos>

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/gj/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.

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.



<p><b>Acuerdo de readmisión (cont.)</b></p>	<p>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”).</p> <p>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.</p>
<p><b>Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX)</b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Asilo</b></p>	<p>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.</p>



<p><b>Autoridad decisoria de Asilo</b></p>	<p>En el ámbito del asilo, cualquier organismo cuasi judicial 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, su-peditado al anexo I de la Directiva 2005/85/CE.</p>
<p><b>Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea</b></p>	<p>La Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, 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.</p>
<p><b>Centro de Acogida</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Cruce de Fronteras Exteriores y de Inmigración (CIREFI)</b></p>	<p>Organismo creado para prestar asistencia a los Estados miembros para estudiar la inmigración legal, 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.</p> <p>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.</p> <p>Las tareas específicas de CIREFI eran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>ii) analizar la información recogida, extraer conclusiones y, en su caso, prestar asesoramiento;</li> <li>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.</li> </ul>



<b>Ciudadano de la Unión</b>	<p>Toda persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea.</p>
<b>Cláusulas de exclusión</b>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<b>Código de Fronteras Schengen</b>	<p>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).</p>
<b>Código de visados</b>	<p>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.</p>
<b>Comité de Inmigración y Asilo (CIA)</b>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>



<p><b>Comité de Inmigración y Asilo (CIA) (cont.)</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Comité del artículo 36 (CATS)</b></p>	<p>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.</p> <p>El organismo equivalente para cuestiones de asilo e inmigración es el SCIFA.</p>
<p><b>Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA)</b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p>
<p><b>Compra de Asilo</b></p>	<p>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.</p>



<p><b>Condiciones de Acogida</b></p>	<p>Conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de asilo de conformidad con la Directiva 2003/9/CE.</p> <p>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.</p>
<p><b>Consultas intergubernamentales sobre migración, asilo y refugiados (IGC)</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Control Fronterizo</b></p>	<p>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, obedezca 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.</p> <p>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].</p>
<p><b>Cruce de frontera</b></p>	<p>Acto físico de cruzar una frontera ya sea por el paso fronterizo o por cualquier otro punto a lo largo de la frontera.</p>
<p><b>Cuota de inmigración</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Denegación de entrada</b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>



<p><b>Dependiente</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Derecho a la libre circulación</b></p>	<p>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.</p> <p>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).</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Derecho a la unidad de la familia</b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Derecho a la vida en familia</b></p>	<p>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.</p>



<p><b>Derecho de Asilo</b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Documento de residencia</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Emigración</b></p>	<p>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.</p> <p>En un contexto global, acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro.</p>
<p><b>Entrada ilegal</b></p>	<p>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.</p> <p>En un contexto global, cruce de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.</p>
<p><b>Entrada legal</b></p>	<p>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.</p>



<b>Estatuto de protección subsidiaria</b>	Reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria.
<b>Estatuto de refugiado</b>	Reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado.
<b>Euroorden</b>	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).
<b>Extranjero</b>	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.
<b>Frontera exterior de la Unión Europea</b>	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.
<b>Frontera interior de la Unión Europea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros;</li> <li>b) los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores;</li> <li>c) los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores.</li> </ul>
<b>GDISC</b>	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.
<b>Grupo de alto nivel sobre asilo y migración (HLWG)</b>	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.



<p><b>Inmigración</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Libre circulación</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Non-refoulement</b></p>	<p>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.</p> <p>En España, el artículo 57 de la LO 4/2000 establece que la expulsión no podrá ser ejecutada cuando ésta conculcarse el principio de no devolución.</p>
<p><b>Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Sistema de Información de Schengen (SIS)</b></p>	<p>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 extrajeros en el marco de la aplicación de las disposiciones sobre la circulación de personas del Convenio de Schengen.</p>



## 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.
- 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 contra 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, Dublín 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.



- 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.

**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



## SOLUCIONARIO TEST DE AUTOEVALUACIÓN:

- 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