

# Espacio de Libertad Seguridad y Justicia



# INTRODUCCIÓN

El principio de atribución de competencias rige en el DUE y las diferentes competencias de las que dispone la UE respecto de los Estados miembros pueden ser exclusivas, compartidas y de cooperación, de complemento o apoyo, que ejerce en ámbitos materiales concretos.

Las políticas o competencias de la UE han ido desarrollándose dado el aumento continuo de los ámbitos materiales de actuación de la Unión y con las sucesivas modificaciones de los Tratados Constitutivos, pero a su vez, e individualmente consideradas, han evolucionado con el paso del tiempo y las progresivas transformaciones de la UE (la PAC, entre otras). El constituyente español ya tuvo en mente la adhesión a las entonces CCEE y sus implicaciones en el ejercicio de competencias legislativas, ejecutivas y judiciales.

Las políticas internas o externas se desarrollan en la tercera parte del TFUE. Pueden referirse como “ámbito”, “acción” o “política”. De las políticas y acciones resulta la regulación de aspectos o ámbitos concretos de la vida de los ciudadanos de la UE. Se denomina a esta regulación “*Derecho material de la UE*”.

Son políticas “asimétricas”, con pesos respectivos muy diferentes en términos de costes económicos y de desarrollo legislativo. A todas las políticas se aplican una serie de principios transversales referidos al mercado interior (prohibición de prácticas concertadas o colusorias; prohibición del abuso de posición dominante) o al conjunto del DUE (eliminación de toda desigualdad por razón de sexo; respeto al medio ambiente; respeto a los animales y respeto de los ritos, religiones y tradiciones culturales nacionales).

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Uno de los objetivos declarados de la UE es la constitución de un ELSJ en el que más de 500 millones de habitantes tengan garantizado su derecho a la libre circulación a la par que disfrutan de una mínima seguridad.

Para ello el ámbito de actuación de este objetivo se centra en:

- control de fronteras exteriores,
- política de asilo e inmigración,
- lucha contra la delincuencia.
- protección de datos.

El actual ELSJ deriva del antiguo “pilar comunitario” CAJI.

En su fase inicial, en los años 70, la Cooperación Política Europea preveía la consulta en materia de política exterior lo que permitió una colaboración informal entre los Estados miembros en la prevención de la criminalidad y el terrorismo, mediante la reunión de los Ministros de Interior y Justicia, el “Grupo de Trevi”.

En la fase intermedia, con el AUE se formaliza la CPE y paralelamente se establece el sistema de Schengen (Acuerdos de 1985 y 1990) para la supresión gradual de las fronteras interiores.

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

En 1992, en el [TUE](#), se inicia la fase de consolidación, se incluye la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI), como tercer pilar intergubernamental. Se configuró como una fórmula de cooperación intergubernamental excluida del ámbito de la integración.

Con [Ámsterdam](#) (1997) se incorporó al método de la integración la materia relativa a visados, asilo, inmigración y políticas relacionadas con la libre circulación de personas, por lo que pasaron a estar sujetas a la disciplina del DUE y al funcionamiento de sus instituciones, incluyendo la sumisión al TJUE. La CPJMP aún quedó como tercer pilar conservando un marcado carácter intergubernamental.

El Tratado de Ámsterdam permitió que el “[Acervo Schengen](#)” se integrase en el marco de la UE aunque con un amplio margen de flexibilidad para los Estados, permitiendo que cada Estado participara en esas políticas aplicando el método de la integración o el método de la cooperación intergubernamental.

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Las cláusulas de *opting in/opting out* concretadas en protocolos permitieron a Reino Unido e Irlanda del Norte, así como a la República de Irlanda y Dinamarca, mantener el control de sus fronteras interiores. Se permiten así varias velocidades que luego se concretarán en las cooperaciones reforzadas.

El Consejo Europeo de Tampere de **1999** estableció un “Plan de acción” (política común de asilo y migración, creación de un espacio europeo de justicia, lucha contra la delincuencia transnacional, acción europea firme). El Programa de la Haya de **2004** trabajó en la misma dirección estableciendo diez prioridades para reforzar el ELSJ. El Programa de Estocolmo de **2009** fijó un calendario de propuestas para implementar el ELSJ con seis grandes prioridades:

- 1.- Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales.
- 2.- Logro de una zona única europea para la ley y la justicia.
- 3.- Elaboración de una estrategia de seguridad interior.
- 4.- Acceso a Europa desde fuera en un mundo globalizado.

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

5.- Desarrollo de una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la colaboración en los ámbitos de la inmigración y el asilo.

6.- Refuerzo de la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia.

De lo expuesto se deducen las señas de **identidad** del ELSJ:

- Tendencia a trabajar con el método de la **integración**.
- Reconocimiento de mecanismos de **flexibilidad**.
- **Actualización** permanente de los ámbitos de integración o cooperación.

El Tratado de Lisboa ha mantenido esas características, pero tomó en consideración el impacto de las decisiones del TJUE en este ámbito y estableció un régimen transitorio en el [Protocolo nº 36](#), Título VII. La [Declaración nº 26](#) permite la no participación de un Estado en una medida relativa al ELSJ.

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Al amparo del [artículo 68](#) del TFUE, el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 adoptó las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia que sucedieron a las medidas del Programa de Estocolmo cuando expiró su vigencia en 2014.

Desde el 1 de diciembre de **2014**, cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, quedaron suprimidas las limitaciones del control judicial por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la función de la Comisión como guardiana del Tratado en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, lo que significa que la Comisión tendrá la facultad de iniciar procedimientos de infracción si no se ha aplicado correctamente el Derecho de la UE (acordado previamente por los Estados miembros por unanimidad).

En la actualidad, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se enfrenta a importantes desafíos como la migración o el terrorismo, que exigen una mayor cooperación entre Estados miembros.

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa:

- Procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático generalizando el método comunitario y la adopción de actos por el procedimiento legislativo ordinario del [art. 294](#) TFUE.
- Nuevo cometido de los Parlamentos Nacionales definido por el [art. 12](#) del TUE y los Protocolos [1](#) y [2](#). Disponen de un plazo de ocho semanas para analizar cualquier proyecto de acto legislativo con respecto al principio de subsidiariedad. Por un cuarto del total de votos que tienen atribuidos pueden solicitar que el proyecto se vuelva a estudiar.
- Los Parlamentos Nacionales participan en la evaluación de las actividades de EUROJUST y EUROPOL, arts. [85](#) y [88](#) TFUE.
- Se puede recurrir al TJUE sin restricciones para que se pronuncie con carácter prejudicial sobre la totalidad del ELSJ.
- Se refuerza el papel de la Comisión para presentar recursos de incumplimiento en el marco del ELSJ. Los Estados pueden colaborar con la Comisión en la evaluación del ELSJ.

# Evolución y consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa:

- Función programática del Consejo Europeo, que definió las orientaciones estratégicas en consonancia con las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la UE basadas en los logros alcanzados por el Programa de Estocolmo revisados en **2017**.
- Establecimiento de agencias específicas para la gestión del ELSJ:
  - \* EUROPOL en materia de cooperación policial.
  - \* EUROJUST en materia de cooperación judicial penal.
  - \* La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE.
  - \* El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías.
  - \* La Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
  - \* La Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud.

# Evolución y consolidación del ELSJ

El Tratado de Lisboa incluye en el ELSJ cuatro políticas (Título V):

1. - Capítulo 1. Control fronteras, asilo e inmigración, [arts. 77 a 80 TFUE](#).
2. - Capítulo 2. Cooperación judicial civil, [art. 81 TFUE](#).
3. - Capítulo 3. Cooperación judicial penal, [arts. 82 a 86 TFUE](#).
4. - Capítulo 4. Cooperación policial, [arts. 87 a 89 TFUE](#).
- 5.- Protección de datos, [art. 16 TFUE](#) y [arts. 7 y 8 CDFUE](#).

Tienen en común el **respeto** de determinados **principios** (respeto a los derechos fundamentales y a la tutela judicial efectiva) y los mismos **límites** (la salvaguardia del orden público y la seguridad). Destaca el protagonismo del Consejo Europeo y los Parlamentos Nacionales que salvaguardan el principio de subsidiariedad y evalúan la aplicación de las políticas del ELSJ.

Es posible la creación de un Comité Permanente del Consejo [-art. 71 TFUE-](#) para la coordinación de las autoridades nacionales en materia de seguridad interior.

El procedimiento de adopción de decisiones es el **procedimiento legislativo ordinario**, pero se tiene en cuenta el interés nacional: si un Estado estima que una directiva relativa a la cooperación judicial penal afecta a su sistema de justicia penal, puede paralizar la directiva y se remite al Consejo Europeo (arts. [82.3](#) y [83.3](#) TFUE y Declaración [nº 26](#) aneja al Tratado de Lisboa).

# Evolución y consolidación del ELSJ

**26. Declaración** relativa a la **no participación de un Estado** miembro en una medida basada en el título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Conferencia declara que cuando un Estado miembro **opte** por no participar en una medida basada en el título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo mantendrá un amplio debate sobre las repercusiones y posibles efectos de la no participación de dicho Estado miembro en la medida.

Además, cualquier Estado miembro podrá invitar a la Comisión a examinar la situación sobre la base del artículo [116](#) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los anteriores párrafos se entienden sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado miembro eleve al Consejo Europeo esta cuestión. En el Derecho de familia con repercusión transfronteriza se puede paralizar una medida por oposición de un Parlamento Nacional.

En el Derecho de familia con repercusión transfronteriza se puede paralizar una medida por oposición de un Parlamento Nacional. En este ámbito se adoptó una cooperación reforzada.

# Evolución y consolidación del ELSJ

La cooperación reforzada relativa a las leyes aplicables al divorcio y a la separación judicial se concretó en el Reglamento Roma III: Reglamento UE nº 1259/2010 del Consejo de 20 de diciembre de 2010 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, (texto en DOUE 29 diciembre 2010 L 343). Permite a las parejas internacionales elegir qué legislación nacional debe aplicarse a su divorcio. Se encuentra en vigor desde junio de 2012. Participan Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España y, desde febrero de 2018, Estonia.

# Espacio Schengen y la integración el acervo

En **1984** Alemania y el Benelux firman un acuerdo de supresión de controles fronterizos. El mismo año y con la misma finalidad se firma el Acuerdo de **Sarrebruck** entre Francia y Alemania. En **1985** estos cinco países (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) concluyeron un acuerdo para la supresión gradual de las fronteras interiores, con un doble propósito:

- permitir la libre circulación, sobre todo de personas, suprimiendo las fronteras físicas con fronteras exteriores comunes,
- fortalecer la seguridad mediante la adopción de “medidas compensatorias” que requerían la coordinación de autoridades policiales y judiciales y normas comunes respecto a visados, asilo y controles de entrada en las fronteras exteriores.

Schengen era en su origen un acuerdo intergubernamental, paralelo a las CCEE, que pretendía responder a las limitaciones del proceso de integración europea, expresión de las varias velocidades, luego llamadas en Ámsterdam (1997) cooperaciones reforzadas. Los Tratados Constitutivos entonces, en 1985, no preveían esta posibilidad.

En **1990** se aprobó el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, en vigor en 1995, que junto con lo actos que de ellos derivan, forman un nuevo *acervo*.

# Espacio Schengen y la integración el acervo

En **1990** se aprobó el [Convenio de Aplicación](#) del Acuerdo de Schengen, en vigor en **1995**, que junto con lo actos que de ellos derivan, forman un [acervo](#), el *Acervo Schengen*.

- **Logros:** mejora de la cooperación judicial en la prevención e investigación de la delincuencia -sobre todo tráfico ilícito de estupefacientes y armas-, la persecución en caliente transfronteriza, asistencia judicial penal y ejecución de sentencias, política común de visados y asilo, el SIS -Sistema de Información Schengen- o base de datos común que permite obtener información detallada sobre bienes robados por personas buscadas o desaparecidas. Se regula actualmente en el [Reglamento 1987/2006/CE](#) del PE y del Consejo, de 20 de diciembre de **2006**.

En **1997** todos los miembros de la UE -excepto Reino Unido- y algunos no miembros, como Islandia y Noruega, se habían adherido al Convenio. Con el [Tratado de Ámsterdam](#) (Protocolo 19) se integra el *Acervo Schengen* en la UE, cuyo marco jurídico e institucional le es aplicable desde entonces.

# Espacio Schengen y la integración el acervo

Los nuevos Estados incorporados a la UE, se incorporan también al sistema Schengen. Se incorporan en **2004** Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, y la República Checa. En **2007** se incorporan Bulgaria y Rumanía y en **2013** Croacia.

Bulgaria, Rumanía, Croacia y Chipre continúan fuera del espacio Schengen en lo relativo a la supresión de fronteras interiores. Otros como Suiza y Liechtenstein, se han ido incorporando a Schengen de forma progresiva en virtud de Decisiones de **2004** y **2008**, una vez cumplidas ciertas condiciones relacionadas con la seguridad. En **2014** Suiza acordó tras un referéndum limitar la libre circulación de personas.

El *Acervo Schengen* ha sido reemplazado por reglamentos de la UE, entre ellos destaca el Código de Fronteras Schengen de **2006**, [Reglamento 562/2006/CE](#) del PE y del Consejo, modificado por los [Reglamentos 296/2008/CE](#) del PE y del Consejo y [265/2010/UE](#) del PE y del Consejo sobre visados de larga duración.

# Espacio Schengen y la integración el acervo

- El Protocolo 20 del Tratado de Ámsterdam permitió un régimen de cooperación específico para Reino Unido e Irlanda y el Protocolo 22 hizo lo propio con Dinamarca, anexos al actual TFUE. Este régimen específico permite mantener los controles en sus fronteras y solicitar su inclusión en algunas o todas las medidas del Acervo Schengen, v.g. [Declaración nº 65](#) en relación a Reino Unido e Irlanda del Norte sobre el art. [75 del TFUE](#) que regula las sanciones financieras para prevenir el terrorismo.
- Tiene utilidad a efectos interiores, aunque pervive la filosofía de “Europa fortaleza”. Schengen ha sido objeto de una aplicación con altibajos, procediéndose en determinadas ocasiones a la restitución de los controles fronterizos por razones de interés nacional, salud, orden público.
- Nuevos problemas de seguridad y crisis humanitarias en las fronteras exteriores de la UE provocan que se cuestione la viabilidad del «espacio europeo sin fronteras».

# Espacio Schengen y la integración el acervo

- El Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 13 de noviembre de 2020 ha publicado la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía: supresión de los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores (2018/2092(INI)), por la que **se insta al Consejo que tome la decisión inmediata de suprimir los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores.**

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero.

- La política común de fronteras pretende garantizar la ausencia total de controles en el territorio de la UE ([art. 77.1.a](#)) y una gestión eficaz de las fronteras exteriores (art. 77.1.b). Se ha plasmado en la adopción de un conjunto legislativo, a saber,

\* el Código de Fronteras regulado en el [Reglamento \(UE\) 2016/399, de 9 de marzo de 2016](#), establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, modificado por el [Reglamento \(UE\) 2016/1624](#) que creó Frontex.

\* en relación a los visados el [Reglamento \(UE\) nº 977/2011 de la Comisión, de 3 de octubre de 2011](#), facilita las prácticas administrativas.

\* el [Reglamento \(UE\) 2019/1155](#) del PE y del Consejo de 20 de junio, modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 que establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero.

Un ejemplo relativo al control de fronteras lo encontramos en la [Orden INT/239/2020, de 16 de marzo](#), restablece los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Los Estados tienen competencia para celebrar acuerdos con terceros países ([artículo 77](#) TFUE).

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero.

- Su funcionamiento está basado en:

\* el SIS -Sistema de Información Schengen [Reglamento \(CE\) nº 1987/2006](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), gestiona la información necesaria para el control de las fronteras y la seguridad. Los Estados participantes introducen en bases de datos descripciones sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados y prohibiciones de entrada. Con [SIS II](#) se introducen datos biométricos. El Sistema se encuentra operativo desde 2013.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero.

- Su funcionamiento está basado en:

\* la Agencia Europea de la Guardia de Frontera y Costas, [Reglamento \(UE\) 2016/1624](#) del PE y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016 para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex), con sede en Varsovia, que organiza la **información** sobre datos personales y operaciones retorno o el control inmigración ilegal. Se ocupa de la formación del personal encargado del control en fronteras y del apoyo a las operaciones conjuntas de **retorno** de inmigrantes. Ha establecido una red de patrullas costeras para el control de la inmigración ilegal.

\* el [Sistema de Información de Visados](#) para mejorar la cooperación consular y la consulta entre autoridades. Funciona con datos dactilares y biométricos.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración. Aplicaciones prácticas

- Creación para 2014-2020 del Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados.
  - Creación de grupos de intervención rápida en las fronteras -RABIT- y desde 2011 equipos de guardias de fronteras.
  - OPERACIÓN TRITÓN para vigilar la frontera marítima entre Libia e Italia.
  - OPERACIÓN POSEIDÓN funcionó como operación de intervención rápida en Grecia.
  - Establecimiento de puntos críticos y equipos de apoyo a la gestión de la migración gestionados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Europol y la Guarda de Fronteras y Costas (GEFC) que organizan un sistema de control y las operaciones de retorno. La GEFC dirige grupos operativos regionales en Catania para los puntos críticos de Italia y en El Pireo para los puntos críticos de Grecia.
  - Sistema de «fronteras inteligentes» para la lucha contra el terrorismo mediante un sistema de registro de entradas y salidas y un programa de registro de viajeros.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero (art. 80).

- La política común de asilo comprende asilo, refugio, protección subsidiaria y protección temporal de desplazados.

Se han adoptado normas procesales:

\* [Convenio de Dublín de 1990](#) para la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo.

\* [Directiva del Consejo 2003/9, de 27 de enero](#), sobre requisitos mínimos para la recepción de la solicitud de **asilo**.

\* [Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre](#), sobre normas mínimas para conceder o retirar la condición de **refugiado**.

\* [Reglamento \(UE\) nº 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.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero (art. 80).

- La política común de asilo comprende asilo, refugio, protección subsidiaria y protección temporal de desplazados.

- La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), fue creada mediante el [Reglamento \(UE\) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo](#).

Se han adoptado normas procesales:

- \* [Reglamento \(UE\) 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.

- \* [Reglamento \(UE\) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013](#), por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero.

- La política común de asilo comprende asilo, refugio, protección subsidiaria y protección temporal de desplazados.

Se han establecido normas mínimas:

\* [Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio](#) relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y también relativa a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas.

\* [Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre](#) sobre el derecho a la reagrupación familiar.

\* [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, de un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria, se establece también el contenido de la protección concedida.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

En estas **políticas comunes del capítulo I del título V** ([arts. 77-80](#)) rige el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, incluido el aspecto financiero.

- La política común de asilo comprende asilo, refugio, protección subsidiaria y protección temporal de desplazados.

Se han establecido normas mínimas:

\* [Directiva 2013/33/UE del PE y del Consejo de 26 de junio de 2013](#) relativa a las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

\* [Directiva 2013/32/UE del PE y del Consejo de 26 de junio de 2013](#) sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

\* [Decisión \(UE\) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015](#), que establecía medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de **Italia** y **Grecia** y estuvo vigente hasta el 17 de septiembre de 2017.

\* La [Decisión \(UE\) 2016/1754](#) del Consejo de 29 de septiembre, modificó la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre, relativa a medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de **Italia** y **Grecia** cuya vigencia expiró el 26 de septiembre de 2017.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

- El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de **2008** reconoce la dificultad para diferenciar el asilo de la migración por causas económicas. Ahora se pretende uniformar la legislación sustantiva que establezca un procedimiento y sistema común y un estatuto válido en todo el territorio de la UE.
- El asilo y la protección subsidiaria son aplicables sólo a nacionales de terceros Estados o apátridas.
- La Comisión presentó en 2015 la [Recomendación \(UE\) 2015/914 de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento](#).
- El [Reglamento \(UE\) 2017/1954 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2017](#) de modificación del Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo, establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

- La política común de inmigración pretende una gestión eficaz de flujos migratorios, el trato equitativo de los extranjeros (no nacionales de un Estado miembro de la UE) residentes legales y reforzar la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de personas.
- La Unión está facultada para establecer las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países que deseen entrar y residir legalmente en un Estado miembro, incluyendo la reagrupación familiar. Puede celebrar acuerdos de readmisión con terceros países.
- Lisboa introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en materia de inmigración. Las medidas provisionales en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros Estados en un Estado miembro las adoptará el Consejo previa consulta al Parlamento ([art. 78.3 TFUE](#)).

Base jurídica: [arts. 79 y 80 TFUE](#).

En **2015** se creó la [Agenda Europea de Migración](#). En septiembre de 2020 se propone por la Comisión la elaboración de un nuevo Pacto sobre inmigración.

La Comisión el 23 de septiembre de 2020 adoptó la RECOMENDACIÓN (UE) [2020/1364](#) de sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

También con Lisboa -es un objetivo la integración de extranjeros de terceros Estados- la UE puede poner en marcha medidas de integración de nacionales de terceros países que tengan residencia legal en su territorio.

- Sigue correspondiendo a cada Estado miembro la fijación de los contingentes de trabajadores no nacionales de la UE ([art. 79.5 TFUE](#)). Los Estados miembros tienen derecho a establecer volúmenes de admisión de nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio.
- La UE y los Estados miembros son competentes para celebrar acuerdos de readmisión de los inmigrantes ilegales -art. 79.3 TFUE- (v.g. Acuerdo con Albania 2005 o con la Federación Rusa en 2007).

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

Directivas específicas destinadas a facilitar la **integración**:

- \* [Directiva 2003/86/CE](#) del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- \* [Directiva 2003/109/CE](#) del Consejo de 25 de noviembre, relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- \* [Reglamento \(UE\) 2017/1954](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre, de modificación del Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.
- \* [Directiva 2004/114/CE](#) del Consejo de 13 de diciembre, relativa a los requisitos de admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- \* [Directiva 2009/50/CE](#), de 25 de mayo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.
- \* [Directiva 2011/98/UE](#), del 13 de diciembre, relativa al permiso único y procedimiento común simplificado para ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y trabajo en un Estado miembro y los derechos que han de concederse a los inmigrantes legales.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

Directivas específicas destinadas a facilitar la **integración**:

\* [Directiva 2014/36/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

\* [Directiva 2014/66/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.

\* [Directiva 2016/801/UE](#), Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo, 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*.

\* Reglamentos (UE) [2017/2225](#) y [2226](#) del PE y del Consejo de 30 de noviembre. Este último establece un sistema centralizado para el registro de los datos del *Sistema de Entradas y Salidas* para los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras **exteriores** de los Estados miembros de la Unión para una estancia de **corta duración**.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

Directivas y reglamentos específicos destinados a facilitar la integración:

\* El Diario Oficial de la Unión Europea del 28 de noviembre publicó el [Reglamento \(UE\) 2018/1806](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de **visado** para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están **exentos** de esa obligación, en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

También con Lisboa la UE puede poner en marcha medidas de integración de nacionales de terceros países que tengan residencia legal en su territorio.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

Directivas específicas SOBRE **INMIGRACIÓN ILEGAL**:

- \* [Directiva 2002/90/CE](#) de 28 de noviembre, que define el delito de ayuda a la inmigración ilegal.
- \* [Decisión marco 2002/946/JAI](#), de 28 de noviembre, que impone sanciones penales a estas conductas.
- \* [Directiva 2004/81/CE](#) del Consejo de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países víctimas de la trata de seres humanos o de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.
- \* [Decisión del Consejo 2004/573/CE](#) de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión.

# Política sobre control en fronteras, asilo e inmigración

Directivas específicas SOBRE **INMIGRACIÓN ILEGAL**:

- \* [Decisión del Consejo 2006/688/CE](#) de 5 de octubre, relativa al establecimiento de un mecanismo de **información mutua** sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración.
- \* [Directiva 2008/115/CE](#) del PE y del Consejo de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el **retorno** de los nacionales de terceros países en situación irregular.
- \* [Decisión del Consejo 2008/381/CE](#) de 14 de mayo, por la que se crea una **Red Europea de Migración**.
- \* [Directiva 2009/52/CE](#) de 18 de junio, sobre **sanciones** aplicables en los Estados miembros a los **empleadores** de trabajadores en situación irregular.

También con Lisboa -es un objetivo la integración de extranjeros de terceros Estados- la UE puede poner en marcha medidas de integración de nacionales de terceros países que tengan residencia legal en su territorio.

## Referencia al asilo y refugio en España

El [Tribunal Supremo](#) el 7 de julio de 2018 ha condenado al Estado español por incumplir parcialmente sus obligaciones administrativas de tramitar las solicitudes de asilo y refugio procedentes de Grecia e Italia establecidas en las [Decisiones 2015/1523](#) y [2015/1601](#) del Consejo Europeo, por las que se le asignó un cupo de 19.499 personas durante dos años, desde septiembre de 2015 hasta el 26 de septiembre de 2017, de las que ofertó un 12'85%.

Una asociación planteó un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud formulada el 21 de abril de 2017 ante el gobierno de España. Se solicitaba que se declarase que España había incumplido las obligaciones de ofertar plazas de reubicados, aprobar las listas enviadas y acoger a los reubicados.

La Sala de lo Contencioso señala que España debería haber ofertado y reubicado a **13.086** solicitantes de asilo procedentes de Grecia y a **6.363** de Italia. España incumplió sus obligaciones. El informe de la Oficina de Asilo y Refugio reconoce que el cumplimiento de las obligaciones es **inferior al 13%** al que estaba obligada. Concluye la Sala que las dificultades administrativas no eximen de las obligaciones de reubicación.

## REFORMA EXTRANJERÍA 2024

<https://blogextranjeriaprogestion.org/2024/05/22/proteccion-internacional-asilo-retorno-triaje-reasentamiento-acogida/>

**Directiva (UE) 2024/1346 de 14 de mayo de 2024**, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre 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 que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

**Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, sobre 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 que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

**Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024** por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE

**Reglamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024** por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno

**Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147

## REFORMA EXTRANJERÍA 2024

<https://blogextranjeriaprogestion.org/2024/05/22/proteccion-internacional-asilo-retorno-triaje-reasentamiento-acogida/>

**Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, sobre la **gestión del asilo y la migración**, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013

**Reglamento (UE) 2024/1352 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 a efectos de la **introducción del triaje** de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores

**Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, por el que se **introduce el triaje de nacionales de terceros países** en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817

**Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, sobre la **creación del sistema «Eurodac»** para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la **identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular**, y sobre 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo

## REFORMA EXTRANJERÍA 2024

<https://blogextranjeriaprogestion.org/2024/05/22/proteccion-internacional-asilo-retorno-triaje-reasentamiento-acogida/>

**Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024**, por el que se abordan las situaciones de **crisis y de fuerza mayor** en el ámbito de la migración y el asilo

**Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024**, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un **Código de normas de la Unión para el cruce de personas** por las fronteras

### LEGISLACIÓN INTERNA

**Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre**, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (B.O.E. nº 280, de 20 de noviembre de 2024. Entrada en vigor: el 20 de mayo de 2025, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155/con>)

**Real Decreto 316/2026, de 14 de abril**, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (B.O.E. nº 92, de 15 de abril de 2026, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2026/04/14/316>. En vigor el día siguiente a su publicación)

# Cooperación judicial en materia civil

- La cooperación judicial en materia civil no formaba parte de los objetivos de las primitivas CCEE. Se integró en la Unión de la mano del Tratado de Maastricht, en el marco intergubernamental de la CAJI. Con Ámsterdam se inscribió en el marco comunitario. Niza incluyó este ámbito en el procedimiento de codecisión, excluyendo el derecho de familia.

## - EVOLUCIÓN:

\* 1999 Consejo Europeo de Tampere prepara el espacio europeo de justicia.

\* 2004 Consejo Europeo de La Haya: plan de acción para el reconocimiento mutuo.

\* 2009 Programa de Estocolmo, que desarrolla el espacio de libertad, seguridad y justicia.

\* 2009 Lisboa somete la cooperación judicial civil al procedimiento legislativo ordinario, aunque el derecho de familia sigue el procedimiento legislativo especial que requiere adopción por unanimidad del Consejo y consulta previa al PE.

- La realización de las libertades básicas del mercado interior (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) implica la necesidad de reforzar la cooperación entre los sistemas judiciales ([art. 81.2 TFUE](#)).

# Cooperación judicial en materia civil

- La cooperación está basada en el principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y extrajudiciales. En materia civil, implica la superación del “*exequátur*” y la modificación del Derecho procesal hasta hace poco prerrogativa exclusiva de los Estados.

## OBJETIVOS

- Seguridad jurídica en las relaciones transfronterizas civiles.
- Garantizar un acceso fácil y eficaz a la justicia civil.
- Simplificación de los instrumentos judiciales de cooperación transfronteriza.
- Apoyar la formación de los magistrados y el personal de la administración de justicia.

## CREACIÓN DE ESTRUCTURAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ELSJ.

La [Decisión 2001/470/CE](#) de 28 de mayo del Consejo crea la **RED JUDICIAL EUROPEA** en materia civil y mercantil. Sus competencias se ampliaron en la [Decisión 568/2009/CE](#) del PE y del Consejo de 18 de junio.

# Cooperación judicial en materia civil

- El [Reglamento \(CE\) 1206/2001](#) del Consejo, de 28 de mayo, regula la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil.
- El Reglamento (CE) 44/2001 del Consejo, 22 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Bruselas I) fue modificado en **2006** con la incorporación de Bulgaria y Rumanía y, posteriormente, en 2008 y **DEROGADO en 2015 por [Reglamento \(UE\) nº 1215/2012](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.**
- La [Directiva 2003/8/CE](#) del Consejo, de 27 de enero, se destina a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la **justicia gratuita** para dichos litigios.
- El [Reglamento \(CE\) 2201/2003](#) del Consejo, de 27 de noviembre, regula la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental en procedimientos civiles relativos a divorcios, separación de cuerpos o anulación de matrimonios (Bruselas bis II).
- El [Reglamento \(CE\) 805/2004](#) establece un **título ejecutivo europeo** para créditos no impugnados.

# Cooperación judicial en materia civil

- El [Reglamento \(CE\) 1896/2006](#) del PE y del Consejo de 12 de diciembre, establece un proceso monitorio europeo.
- El [Reglamento \(CE\) 861/2007](#) del PE y del Consejo de 11 de julio, establece un proceso europeo de escasa cuantía.
- El [Reglamento \(CE\) 1393/2007](#) del PE y del Consejo, de 13 de noviembre, pretende simplificar la transmisión de documentos judiciales y extrajudiciales.
- La [Directiva 2008/52/CE](#) del PE y del Consejo 21 de mayo, establece normas comunes relativas a la mediación en asuntos civiles y mercantiles.
- Como ejemplo de unificación material del Derecho sustantivo (foro jurisdiccional o competencia, ley aplicable y reconocimiento), tenemos los **Reglamentos** [864/2007](#) de 11 de julio, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (**Roma II**) y [593/2008](#) de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (**Roma I**).
- El [Reglamento \(CE\) 4/2009](#) del Consejo, de 18 de diciembre, regula las obligaciones de alimentos.
- El [Reglamento \(UE\) 1259/2010](#) del Consejo de 20 de diciembre, establece una **cooperación reforzada** en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial.

# Cooperación judicial en materia civil

## PRINCIPALES INSTRUMENTOS NORMATIVOS.

- [Reglamento \(UE\) 650/2012](#) del PE y del Consejo, de 4 de julio, 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.
- [Reglamento \(UE\) 1215/2012](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.
- [Reglamento \(UE\) 2015/263](#) de la Comisión, de 16 de enero, que modifica los anexos I a IV del Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.
- [Reglamento \(UE\) 2015/848](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo, sobre procedimientos de insolvencia.

En España estas medidas se contemplan en la [Ley de cooperación civil 29/2015, de 30 de julio](#), de cooperación jurídica internacional en materia civil.

# Cooperación judicial en materia civil

- [Reglamento \(UE\) 2016/1103 del Consejo](#), de 24 de junio, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.

- [Reglamento \(UE\) 2016/1104 del Consejo](#), de 24 de junio, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas.

- [Reglamento \(UE\) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio](#), relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores

# Cooperación judicial en materia penal

El objetivo es la lucha contra la delincuencia transfronteriza. El PE en el antiguo pilar CAJI tenía competencias meramente consultivas. Con Lisboa se generaliza el método comunitario y se armonizan los instrumentos legislativos.

El TJUE puede intervenir en este ámbito en las cuestiones preliminares y en los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión.

Los Estados pueden proponer medidas legislativas que requieren el respaldo de la cuarta parte de ellos.

## EVOLUCIÓN.

- Programa de [Tampere](#) octubre 1999.
- [Convenio de 29 de mayo de 2000 relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal.](#)
- [Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea.](#)
- Programa de [La Haya](#) noviembre **2004**.
- Programa de [Estocolmo](#) diciembre **2009**.

# Cooperación judicial en materia penal

El objetivo es la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

- En junio 1998 se crea la [Red Judicial Europea](#) en materia **penal** para ayudar a jueces y fiscales en las investigaciones y actuaciones transfronterizas.

- Se establece la posibilidad de creación de **equipos conjuntos** de investigación en materia de **terrorismo** por dos o más Estados en virtud de Decisión marco adoptada en desarrollo del [Convenio de 29 de mayo de 2000](#) relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal. Pueden participar miembros de Europol y Eurojust.

# Cooperación judicial en materia penal

- En materia penal, encontramos más reticencias y mayor lentitud, ya que afecta al núcleo duro de la soberanía. Se basa también en el principio de reconocimiento mutuo.
- Importantes logros en relación a la armonización de legislaciones y establecimiento de normas mínimas en relación a la admisibilidad de pruebas, derechos durante el proceso o la protección a las víctimas.
- Instrumento clave la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo sobre la Orden de detención y entrega (euroorden) entre Estados miembros, de 13 de junio de 2002, que implica la sustitución de la extradición por un procedimiento común más rápido y sencillo. **Suprime** los requisitos de **doble incriminación**, **reciprocidad** y la **prohibición de entrega** de los propios **nacionales**. Se ha judicializado la decisión sobre la entrega, eliminando la discrecionalidad política. Limita los motivos para denegar la ejecución. Fue incorporada al Derecho español a través de la **Ley 3/2003, de 14 de marzo**, sobre la orden europea de detención y entrega y la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la anterior. La Decisión marco se ha modificado en **2009** en relación a los juicios en rebeldía (ver nº 43).

# Cooperación judicial en materia penal

- La [Decisión Marco 2003/577/JAI](#), de 22 de julio, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de **pruebas**, permite que la autoridad judicial del Estado de origen adopte una resolución acordando la realización de un embargo provisional en otro Estado miembro, de aquellos bienes que bien vayan a ser objeto de un ulterior comiso, o bien vayan a ser utilizados como prueba en juicio. Su incorporación al Derecho español se efectuó a través de la **Ley 18/2006**, de 5 de junio, ya derogada, y la [Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio](#), complementaria de la anterior, por la que se modifica la LOPJ 6/1985, de 1 de julio.

- La [Decisión Marco 2005/214/JAI](#), de 24 de febrero, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, se incorporó a nuestro Derecho mediante la **Ley 1/2008**, de 4 de diciembre, ya derogada y la [Ley Orgánica 2/2008, de 4 de diciembre](#), de modificación de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, complementaria de la anterior.

# Cooperación judicial en materia penal

- La [Decisión Marco 2006/783/JAI](#), de 6 de octubre, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso, ha sido hasta hoy la última decisión marco sobre reconocimiento mutuo de resoluciones penales aplicada en nuestro país, a través de la **Ley 4/2010**, de 10 de marzo, para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones judiciales de decomiso ya derogada y la [Ley Orgánica 3/2010, de 10 de marzo](#), de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y complementaria de la anterior.

- La [Decisión Marco 2008/909/JAI](#), de 27 de noviembre, 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 para su ejecución en la UE, permite que una resolución condenatoria por la que se impone a una persona física una pena o medida privativa de libertad sea ejecutada en otro Estado miembro cuando ello contribuya a facilitar la reinserción del condenado.

- La [Decisión Marco 2008/947/JAI](#), de 27 de noviembre, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, permite transmitir a otro Estado miembro distinto del de la condena la responsabilidad de vigilar el cumplimiento por el condenado de las medidas de libertad vigilada o de las penas sustitutivas previamente impuestas en el primero.

# Cooperación judicial en materia penal.

- La [Decisión Marco 2008/978/JAI](#), de 18 de diciembre, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, que consiste en una resolución judicial emitida por la autoridad competente de un Estado miembro con objeto de recabar objetos, documentos y datos de otro Estado miembro para su uso en un proceso penal.

- La [Decisión Marco 2009/299/JAI](#), de 26 de febrero, modifica las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado.

- La [Decisión Marco 2009/829/JAI](#), de 23 de octubre, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, permite supervisar a las autoridades judiciales de un Estado miembro aquellas resoluciones adoptadas en un proceso penal celebrado en otro Estado miembro por las que se imponga a una persona física una o más medidas de vigilancia de la libertad provisional.

- [Directiva 2010/64](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales.

# Cooperación judicial en materia penal

- La [Directiva 2011/99/UE](#), de 13 de diciembre, sobre la orden europea de protección, tiene por objeto extender la protección que, a través de las medidas pertinentes, haya impuesto la autoridad competente de un Estado miembro para proteger a una persona contra posibles actos delictivos de otra, al territorio del Estado miembro al que se desplace esa persona para residir o permanecer durante un determinado período de tiempo.
- La [Directiva 2012/13/UE](#) del PE y del Consejo de 22 de mayo, regula el derecho a la información en los procesos penales.
- La [Directiva 2013/48/UE](#) Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad.
- La [Directiva 2014/41/CE](#) del PE y del Consejo, de 3 de abril, establece la orden europea de investigación en materia penal, que incorpora competencias importantes aplicables a la lucha contra el terrorismo.

# Cooperación judicial en materia penal

- La [Directiva \(UE\) 2016/343](#) del PE y del Consejo, de 9 de marzo, refuerza en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio.
- La [Directiva 2016/681](#), de 27 de abril del PE y del Consejo, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.
- La [Directiva \(UE\) 2016/800](#) del PE y del Consejo de 11 de mayo, pretende asegurar las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales.
- La [Directiva \(UE\) 2016/1919](#) del PE y del Consejo de 26 de octubre, regula la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención.
- La [Directiva 2017/541](#) del PE y del Consejo, de 15 de marzo, trata la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

# Cooperación judicial en materia penal

La tendencia hacia la creación de un Derecho Penal y Procesal europeo producto de la armonización legislativa y el establecimiento de normas mínimas sobre delitos y penas de dimensión transfronteriza, de los artículos 82 y 83, (terrorismo, tráfico de drogas, blanqueo de capitales), depende de la frecuencia con que se pise el “freno de emergencia”, que permite a un Estado miembro suspender la adopción de normas si afectan a los intereses fundamentales de su sistema de justicia penal. El asunto se remitiría al Consejo Europeo. La oposición del Estado no impedirá el recurso a la cooperación reforzada (arts. [82.3](#), [83.3](#), [86.4](#) y [87.6](#) TFUE).

# Cooperación judicial en materia penal

En relación a las últimas medidas legislativas, la [Ley Orgánica 6/2014, de 29 de octubre](#), complementaria de la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

La [Ley 23/2014, de 20 de noviembre](#), de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea es el texto conjunto en el que se reúnen todas las decisiones marco y las directivas aprobadas hasta hoy en materia de reconocimiento mutuo de resoluciones penales. Incluye tanto las ya transpuestas a nuestro Derecho como las que estaban pendientes, igualmente modifica la LOPJ de 1985.

- Se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, como consecuencia del establecimiento de nuevas competencias de los Juzgados y Tribunales en materia penal en relación con las sentencias por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad, el exhorto europeo de obtención de pruebas, la resolución de libertad vigilada, la resolución sobre medidas de vigilancia de la libertad provisional y la orden europea de protección.

- Respecto de la orden europea de detención y entrega, se incluye también al Juez Central de Menores como autoridad de ejecución competente cuando la orden se refiera a un menor. En los demás casos, la autoridad competente será el Juez Central de Instrucción de la Audiencia Nacional.

# Cooperación judicial en materia penal

Últimas medidas legislativas:

La [Ley 3/2018, de 11 de junio](#), modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación.

La [Directiva 2014/41/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril, regula la orden europea de investigación en materia penal, mediante un único instrumento para la obtención de prueba penal transfronteriza en la Unión Europea. La Directiva, propuesta bajo presidencia española, es fruto de un proceso lento y complejo de negociación. Regula el **orden europea de investigación**, que se expedirá a efectos de obtener una o varias medidas de investigación específicas que se llevarán a cabo en el Estado de ejecución de la misma, con vistas a la obtención de pruebas o a recabar las que ya están en posesión de la autoridad de ejecución. Esta Ley aborda, en consecuencia, el mandato de transposición de la citada Directiva y, a tal fin, modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, con el fin de incorporarla al Derecho español. También se prevén una serie de pequeños ajustes de cuestiones surgidas durante la vigencia de dicha Ley y que era necesario actualizar o corregir.

# Cooperación judicial en materia penal

La REJUE y EUROJUST constituyen dos mecanismos clave para la justicia penal.

- **Red Judicial Europea**, creada por la [Decisión 2001/470/CE](#) del Consejo de 28 de mayo, es una organización con puntos de contacto nacionales y magistrados de enlace encargados de facilitar la comunicación directa y fluida de las autoridades judiciales en materia civil y mercantil.

- La **Unidad Europea de Cooperación Judicial (EUROJUST)**, [art. 85 TFUE](#), creada como agencia europea en 2002 por la [Decisión 2002/187/JAI](#) del Consejo de 28 de febrero, está compuesta por funcionarios -por cada Estado miembro un fiscal, juez o policía- y coordina la lucha contra delincuencia grave organizada. Puede asumir nuevas competencias relativas al inicio de diligencias o a la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes.

- El [Reglamento \(UE\) 2018/1727](#) del PE y del Consejo de 14 de noviembre, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo.

# Cooperación judicial en materia penal

- Los Parlamentos Nacionales, junto al PE participan en la supervisión de Eurojust.
- También colabora la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)** creada en **1999** por la Comisión, en su seno, por [Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de 28 de abril](#), modificada por la [Decisión 2013/478/\(UE\)](#) de la Comisión de 27 de septiembre. Es el servicio encargado de efectuar investigaciones administrativas contra el fraude. La Oficina está dotada de total independencia en el ejercicio de su función investigadora; apoyada por la Fiscalía Europea ([art. 86](#)). Se han ampliado sus poderes para la lucha contra infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la UE.

Este organismo culmina el diseño del ELSJ.

La [Fiscalía Europea](#) se creó en virtud de cooperación reforzada el 12 de octubre de 2017 mediante reglamento. España y otros 19 Estados miembros de la UE -Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Estonia, Alemania, Grecia, Italia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia- han decidido participar en esta cooperación reforzada.

# Cooperación penal: FISCALIA EUROPEA

El Parlamento Europeo decidió en el pleno de 5 de octubre de 2017 en Estrasburgo la creación de una Fiscalía Europea centrada en la lucha contra el fraude y en evitar que se malgaste el dinero de los fondos europeos.

La Fiscalía Europea es un organismo independiente de la UE con autoridad para investigar y enjuiciar el fraude en la UE y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión.

Hasta entonces sólo las autoridades nacionales podían investigar y enjuiciar el fraude de la UE. Sus competencias llegaban hasta sus fronteras nacionales. Los organismos de la Unión existentes (como la OLAF, Eurojust y Europol) no tienen mandato para realizar investigaciones penales. La Fiscalía Europea cubre esta laguna institucional, única entidad con esta función y tiene jurisdicción en toda la UE para hacer frente a las sospechas de conducta delictiva dentro de sus competencias y hace posible un intercambio rápido de información, investigaciones policiales coordinadas y congelación rápida y confiscación de activos. Permite también arrestar a sospechosos entre países de la UE.

España y otros 19 Estados miembros de la UE -Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Estonia, Alemania, Grecia, Italia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia- participan en esta cooperación reforzada. El Consejo Europeo ha nombrado a Laura Codruța Kövesi como primera fiscal general europea en octubre de **2019**.

# Cooperación penal: FISCALIA EUROPEA

Su sede está en **Luxemburgo**, y se organiza en dos niveles. El nivel central es un **Fiscal General Europeo**, que asume la responsabilidad general de la oficina. El nivel descentralizado está compuesto por fiscales delegados europeos situados en los Estados miembros, encargados del funcionamiento diario de las investigaciones y fiscalizaciones en consonancia con el reglamento y la legislación del respectivo Estado miembro.

La Fiscalía Europea coopera con los demás Estados miembros no participantes.

Los organismos de la UE existentes, (OLAF) no pueden enjuiciar en los Estados miembros, sino que tienen que entregar sus expedientes a los organismos nacionales. Esto dificulta el procesamiento de asuntos transfronterizos y su oportuna conclusión. La nueva Fiscalía Europea asegura que los delincuentes sean llevados ante los tribunales y que el dinero malgastado de los contribuyentes se recupera de forma mucho más rápida.

Tras el acuerdo general alcanzado en el Consejo de Justicia de junio de 2017 el [Reglamento \(UE\) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre](#) estableció una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. Los demás Estados miembros que deseen unirse a los veinte miembros fundadores pueden hacerlo en cualquier momento tras la adopción del Reglamento. La Fiscalía Europea se debe encontrar plenamente operativa para el periodo **2020-2021**.

# Cooperación policial

## EVOLUCIÓN.

- Se inicia en **1976** a través del Grupo de **Trevi**. Maastricht estableció las cuestiones que justificaban una cooperación policial como terrorismo, drogas o delincuencia internacional aunque ya era una realidad la cooperación policial desde la creación en 1985 del espacio Schengen. Con **Ámsterdam** en **1997** el *Acervo Schengen* se incorpora al Derecho de la UE desde el tercer pilar intergubernamental de la CAJI.
- Se adoptó por un pequeño grupo de Estados el **Tratado de Prüm** de **2005** con disposiciones sobre intercambio de datos relacionados con ADN, huellas dactilares y matrículas de vehículos. Se incorporó a la UE mediante la [Decisión 2008/615/JAI](#) del Consejo de 23 de junio.
- La libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, de un lado, y la seguridad son el reverso y el anverso de la misma moneda. La UE ha incrementado los instrumentos y medios de cooperación.
- La mayor parte de las medidas se adoptan mediante el procedimiento legislativo ordinario y se someten al control del TJUE.
- De la misma están excluidas por decisión propia Irlanda y Dinamarca.

# Cooperación policial

## CARACTERÍSTICAS.

- La Comisión comparte su poder de iniciativa con los Estados miembros siempre que representen una cuarta parte de los miembros del Consejo ([art. 76 TFUE](#)).
- El PE únicamente es consultado. La aprobación de los actos corresponde al Consejo por **unanimidad**.
- Se permite el uso en este ámbito del mecanismo de la cooperación reforzada.
- El [art. 87 TFUE](#) permite utilizar un mecanismo de «freno de emergencia» en estas materias.

# Cooperación policial

- Ha supuesto agilizar el conocimiento y acceso a la información por parte de los servicios de policía, aduanas y la creación de equipos conjuntos de investigación.
- Su objeto es colaborar en la prevención y sanción delitos en los Estados de la UE y la creación de equipos conjuntos de investigación.
- Se organiza mediante agencias europeas, la Oficina Europea de Policía ([EUROPOL](#), se crea en **1995** y se reconvierte en agencia europea en **2009**) y la Escuela Europea de Policía ([CEPOL](#)).

[EUROPOL](#) se ocupa de prevenir y combatir la delincuencia internacional, v.g. tráfico de drogas, el terrorismo y cualquier forma de delincuencia que lesione a la UE. Su actividad principal se centra en la mejora del intercambio de información entre autoridades policiales.

Se arbitran soluciones para que los cuerpos de seguridad de un Estado puedan actuar en otro (v.g. acuerdos de persecución transfronteriza, [art. 89](#)). Formada por miembros de todos los sectores relacionados con la justicia, se centra en el intercambio de información, aunque es posible la coordinación y realización de actividades conjuntas.

En enero de **2013** se creó el [Centro Europeo de Ciberdelincuencia](#).

# Cooperación policial

- En mayo de 2016 El PE y el Consejo aprobaron el [Reglamento \(UE\) 2016/794 de 11 de mayo](#) relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan Decisiones de 2009 del Consejo. Esta nueva norma facilita la creación de unidades especializadas de respuesta a amenazas emergentes (terrorismo) y refuerza la protección de datos.

- En relación a [CEPOL](#), en 2000 se constituyó una red que agrupaba las academias nacionales de formación. En **2005** se constituyó como agencia de la UE mediante Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre. El [Reglamento \(UE\) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre](#) sobre la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) sustituye y deroga la Decisión citada anteriormente. Es un foro de encuentro de funcionarios policiales de la UE de rango superior para fomentar la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos.

- El Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior ([COSI](#)), se crea en virtud de la necesidad de intercambio de información en materia de delincuencia organizada y terrorismo mediante [Decisión del Consejo de 25 de febrero de 2010](#).

# Cooperación policial

- El Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión (SITCEN) forma parte del Servicio Europeo de Acción Exterior pero contribuye a la cooperación policial en la medida que efectúa una evaluación de las amenazas basándose en la información que le proporcionan los servicios de inteligencia, las fuerzas militares, los diplomáticos y los cuerpos policiales.

# Cooperación policial

- Destaca el papel sobresaliente de los Parlamentos Nacionales en el control de las actividades de Europol, controlando la salvaguarda del principio de **subsidiariedad**, evaluando las políticas del ELSJ y supervisando, junto con el PE, las materias de Eurojust.
- Los Estados se muestran reticentes a compartir información y coordinar políticas de orden público.

## AVANCES

- El Tratado de **Prüm** (Schengen III) es un acuerdo internacional intergubernamental, en paralelo a la UE, relativo a lucha contra el terrorismo, delincuencia y migración ilegal suscrito en **2005** por 7 Estados miembros incorporado en la [Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio](#). Permite el intercambio información sobre ADN, huella dactilares y matrículas de vehículos.
- C. Ashton, durante su mandato como Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, promovió la creación de un Servicio Secreto Europeo como complemento del Servicio Europeo de Acción exterior, fusionando algunos de los órganos de colaboración existentes en la materia.

# La protección de los datos personales

- La protección de los datos personales y el respeto de la vida privada son derechos fundamentales importantes. Es una demanda derivada del necesario equilibrio entre la seguridad y la tutela de los derechos humanos, incluida la protección de los datos y de la vida privada.
- Su regulación desarrolla el [artículo 16 TFUE y los artículos 7 y 8 de la CDFUE](#) que 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.
- La Directiva 95/46/CE relativa a la protección de datos y la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo quedaron derogadas en mayo de 2018.

# La protección de los datos personales

- Las nuevas normas se publicaron en abril de 2016 y se aplican desde 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.

\* [Reglamento \(UE\) 2018/1725](#) del PE y del Consejo de 23 de octubre de 2018 relativo a la protección de las personas físicas en el tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 45/2001 y la Decisión nº 1247/2002/CE.

**Material elaborado por  
Esperanza Márquez Chamizo  
Derecho Internacional Público  
Facultad de Derecho  
Universidad de Málaga  
UMA 2024**