



UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: ASPECTOS GENERALES

El Tratado de Lisboa otorga una gran importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, e introduce numerosos e importantes elementos nuevos: un procedimiento de toma de decisiones más eficiente y democrático en respuesta a la supresión de la antigua estructura de pilares, mayores competencias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales. Los derechos básicos se han visto fortalecidos con una Carta de los Derechos Fundamentales que ahora es jurídicamente vinculante para la Unión Europea.

BASE JURÍDICA

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 este objetivo ahora se menciona antes, incluso, que el 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^[1].

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

[1] Véanse las fichas [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#) y [4.2.7](#).



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

OBJETIVOS

Los objetivos asignados al ELSJ se detallan en el artículo 67 del TFUE:

- «La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros.
- Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.
- La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.
- La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.»

RESULTADOS

A. Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa

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

El Tratado de Lisboa elimina el tercer pilar, basado en la cooperación intergubernamental, y generaliza así el método comunitario en el marco del ELSJ. La adopción de los textos legislativos asociados se realiza, en principio, mediante el procedimiento legislativo ordinario descrito en el artículo 294 del TFUE. El Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, en calidad de colegislador, se pronuncia a través del procedimiento de codecisión.

2. Un nuevo cometido de los Parlamentos nacionales

El artículo 12 del TUE y los Protocolos n.º 1 y n.º 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; hasta que expire dicho plazo, no puede adoptarse ninguna decisión relativa a dicho acto a escala de la Unión. En el ámbito del ELSJ, 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 n.º 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 TFUE).

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 ELSJ. Tras concluir un periodo transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (es decir, a partir del 1 de diciembre de 2014), los actos adoptados en virtud del Tratado anterior en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal también pueden ser objeto de este procedimiento. El mismo sistema se aplica a los recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (Protocolo n.º 36).

4. Refuerzo del papel de la Comisión

La posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ 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 ELSJ

El artículo 70 del TFUE 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 ELSJ.

B. Función programática del Consejo Europeo

Paralelamente a los cambios introducidos por los Tratados sucesivos, debe subrayarse el importante papel que ha desempeñado el Consejo Europeo en lo que respecta a la evolución y los progresos registrados en los distintos ámbitos del ELSJ.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere celebró una reunión especial dedicada a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia explotando al máximo las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam.

En noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó un nuevo programa de acción quinquenal: el Programa de La Haya.

Los días 10 y 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo. Este programa plurianual para el periodo 2010-2014 se centró en los



intereses y las necesidades de los ciudadanos y de las demás personas de las que la Unión es responsable.

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente la función fundamental del Consejo Europeo 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 estas orientaciones para los próximos años, que están en consonancia con las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la UE, que también se aprobó en junio. Las orientaciones estratégicas se basan en los logros alcanzados por el Programa de Estocolmo. Se está llevando a cabo una revisión intermedia de estas orientaciones.

C. Creación de organismos especializados para la gestión del ELSJ: las agencias

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 Escuela Europea de Policía (CEPOL); Eurojust, en materia de cooperación judicial 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 Guardia Europea 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).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo dispone de una serie de instrumentos y competencias para ejercer plenamente su cometido:

- competencia en materia legislativa, dado que, incluso antes del Tratado de Lisboa, el Parlamento actuaba en calidad de colegislador en el marco del procedimiento de codecisión; su intervención en las cuestiones pertenecientes al tercer pilar se limitaba a la emisión de dictámenes consultivos;
- competencia presupuestaria, ya que el Parlamento establece, junto con el Consejo, el presupuesto de la Unión;
- facultad para presentar ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación, competencia que el Parlamento ha ejercido, por ejemplo, para solicitar y obtener la anulación de determinados artículos de la Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado^[2];
- poder de iniciativa política mediante la adopción de los denominados informes de propia iniciativa y de resoluciones sobre temas que el propio Parlamento decide tratar;

[2]Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 2008 en el asunto C-133/06.



- posibilidad de enviar delegaciones a los Estados miembros para detectar posibles problemas y, en particular, verificar el modo en que se aplica la legislación adoptada a nivel de la Unión;

Las principales prioridades que el Parlamento ha subrayado en repetidas ocasiones en los últimos años pueden resumirse del siguiente modo:

- reconocer y tener en cuenta la importancia creciente del ELSJ en el desarrollo de la Unión Europea;
- suprimir el tercer pilar e integrar los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal en los procedimientos y la legislación de la Unión con vistas a permitir que el Parlamento ejerza plenamente su función democrática en el proceso legislativo;
- eliminar la regla de unanimidad en el Consejo a fin de facilitar la toma de decisiones;
- mantener un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los imperativos vinculados a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo;
- reforzar la protección y la promoción de los derechos fundamentales, en particular mediante la adopción de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con fuerza jurídica vinculante, y la creación de una Agencia de los Derechos Fundamentales, para contar con una fuente eficaz de apoyo y conocimientos en materia de derechos fundamentales.

Kristiina Milt
05/2019

