



UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: ASPECTOS GENERALES

Los Tratados otorgan una gran prioridad a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En 2009 se introdujeron varias novedades importantes: 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 fundamentales se ven reforzados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que es jurídicamente vinculante.

BASE JURÍDICA

Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este artículo, cuya finalidad es enunciar los grandes objetivos que persigue la Unión, concede mayor importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que la que le concedía el anterior Tratado de Niza, ya que ahora este objetivo se menciona incluso por delante del establecimiento de un mercado interior.

El título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) — artículos 67 a 89— está dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia. 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 de medidas por parte del Consejo en virtud del título V del TFUE (cláusula de exclusión (*opt-out*) del [Protocolo n.º 22](#), por la que Dinamarca no participa en esta política). No obstante, desde 2001 viene aplicando el acervo de Schengen sobre una base intergubernamental. Por lo que se refiere a la cooperación judicial en materia civil y las normas que determinan los órganos jurisdiccionales competentes en los litigios de carácter civil o mercantil entre particulares residentes en diferentes Estados miembros ([Reglamento «Bruselas I»](#)), el Reino de Dinamarca y la UE celebraron el 19 de octubre de 2005 un [acuerdo relativo](#)

[1] Véanse las fichas temáticas [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#) y [4.2.7](#).



[a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil](#). De conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Acuerdo, cuando se adopten modificaciones, Dinamarca notificará a la Comisión su decisión de aplicar o no el contenido de dichas modificaciones. Irlanda solo participa en la adopción y aplicación de medidas específicas tras una decisión de participación (*opt-in*) ([Protocolo n.º 21](#)).

Más allá de estas disposiciones, cabe mencionar otros artículos ligados indisolublemente a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. 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^[2]; 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^[3]; y los artículos 18 a 25 del TFUE, relativos a la no discriminación y la ciudadanía de la Unión^[4]. Sin embargo, el TFUE también ha introducido una serie de «cláusulas de freno» para aquellos casos en que un Estado miembro considere que un proyecto legislativo afectaría a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal (artículo 82, apartado 3, del TFUE), así como para las normas mínimas comunes relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones aplicables a los delitos de especial gravedad con una dimensión transfronteriza (artículo 83, apartado 3, del TFUE). Estas cláusulas funcionan en la práctica del siguiente modo: el proyecto de directiva se remite al Consejo Europeo y se suspende el procedimiento legislativo ordinario. En caso de que se alcance un consenso, el Consejo Europeo, en un plazo de cuatro meses, devuelve el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario.

OBJETIVOS

Los objetivos asignados al espacio de libertad, seguridad y justicia 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 jurídicos 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

[2] Véase la ficha temática [4.1.2](#).

[3] Véase la ficha temática [4.2.8](#).

[4] Véase la ficha temática [4.1.1](#).



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 espacio de libertad, seguridad y justicia. La adopción de los textos legislativos asociados se realiza, en principio, con arreglo al 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 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 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^[5]

Ahora se puede recurrir sin restricciones ante el Tribunal de Justicia para que se pronuncie con carácter prejudicial sobre todos los aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia. Tras concluir un período 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).

[5] Véase la ficha temática [1.3.10](#).



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 espacio de libertad, seguridad y justicia constituye una novedad significativa que le otorga una nueva competencia en su función 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 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 espacio de libertad, seguridad y justicia.

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 espacio de libertad, seguridad y justicia.

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 período 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 son acordes con las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la UE, que también se aprobó en junio de 2014.

C. Creación de organismos especializados para la gestión del espacio de libertad, seguridad y justicia: las agencias

Se han creado distintas agencias para contribuir a la supervisión de las políticas relativas a una serie de ámbitos importantes del espacio de libertad, seguridad y justicia: [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 [Agencia de Asilo de la Unión Europea](#) (AAUE); la [Fiscalía Europea](#)^[6] 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 dispone de una serie de instrumentos y competencias para ejercer plenamente su cometido:

- Competencia en materia legislativa, dado que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el Parlamento actúa en calidad de colegislador en el marco del procedimiento de codecisión. Esta es ahora la regla general, pero con una serie de excepciones. Entre ellas figuran las medidas destinadas a garantizar «la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros» (artículo 74 del TFUE), que siguen siendo objeto de un «procedimiento legislativo especial» en el que el Consejo se pronuncia a propuesta de la Comisión o de una cuarta parte de los Estados miembros y previa consulta al Parlamento. También se aplica un procedimiento legislativo especial (el Consejo se pronuncia por unanimidad, previa consulta al Parlamento) a las medidas que fijan las condiciones y límites de la cooperación policial (artículo 89 del TFUE) o que establecen disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia (artículo 77, apartado 3, del TFUE).
- Competencia presupuestaria, ya que el Parlamento Europeo establece, junto con el Consejo, el presupuesto de la Unión en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Control de las actividades de las agencias de la Unión que trabajan en este ámbito, por ejemplo, enviando delegaciones a los Estados miembros para detectar posibles problemas y, en particular, para verificar el modo en que se aplica la legislación adoptada a nivel de la Unión.
- Facultad para presentar ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación, competencia que el Parlamento Europeo ha ejercido, por ejemplo, para solicitar la anulación de determinadas disposiciones de actos legislativos.
- 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.

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 espacio de libertad, seguridad y justicia 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

[6] Véase la ficha temática [4.2.6](#).



permitir que el Parlamento Europeo 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 justo entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y residentes, por un lado, y las exigencias en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo, por otro, y velar por que este equilibrio se refleje en la legislación y en su aplicación.
- Reforzar la protección y la promoción de los derechos fundamentales, en particular mediante la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, jurídicamente vinculante, y la creación de una Agencia de Derechos Fundamentales, así como mediante la creación de la [Comisión de Investigación Encargada de Examinar el Uso del Programa Espía de Vigilancia Pegasus y Otros Programas Equivalentes](#), que evaluó cómo el uso de programas espía contra los ciudadanos de la UE afectaba a los procesos democráticos y a los derechos individuales de los ciudadanos de la Unión.

Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023

