COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.7.2007
COM(2007) 373 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2006

1. La presente Comunicación responde al deseo del Consejo de que la Comisión presente un informe anual sobre la ejecución del Programa de La Haya y su Plan de Acción[1]. La metodología utilizada es la del primer informe anual [2](2005).

2. El propósito del presente ejercicio es **controlar la adopción de las medidas previstas en el Programa de La Haya.** Éste abarca el plan de acción contra la droga, la estrategia sobre los aspectos exteriores del espacio de libertad, seguridad y justicia, y el plan de acción sobre la lucha contra el terrorismo, que completan el Plan de Acción de La Haya según el calendario fijado. La presente Comunicación examina la totalidad de las medidas previstas para el año 2005 y las medidas que no llegaron a realizarse (**Parte I y anexo 1**). También menciona, si procede, algunas medidas relacionadas que no se incluyeron como tales en el Plan de Acción. Los futuros informes anuales se referirán al año 2007 y siguientes.

3. Tal como se hizo en el ejercicio 2005, la presente Comunicación controla tanto la adopción de las medidas a nivel de la UE como la **aplicación nacional de las políticas (Parte II y anexo 2).**

1. CONTROL DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS PARA 2006 EN EL PROGRAMA DE LA HAYA

4. **El balance global es desigual[3].** Se ha realizado plenamente el 53% de las acciones evaluadas; sin embargo, no se ha progresado de forma continua en todos los sectores El informe de 2006 muestra un **nivel de realización inferior** con respecto al de 2005, y un aumento del 27% de las acciones que tuvieron que posponerse. El cuadro 1 muestra la situación en que se encuentran las medidas previstas para 2006 (o las acciones no realizadas en 2005) y las acciones en curso del Plan de Acción de La Haya.

5. Se alcanzó un **nivel de realización satisfactorio** principalmente en los ámbitos siguientes: respeto y protección de los derechos fundamentales, ciudadanía europea, cooperación judicial en materia civil, estrategia europea sobre drogas, política de asilo, migración y fronteras y lucha contra el terrorismo.

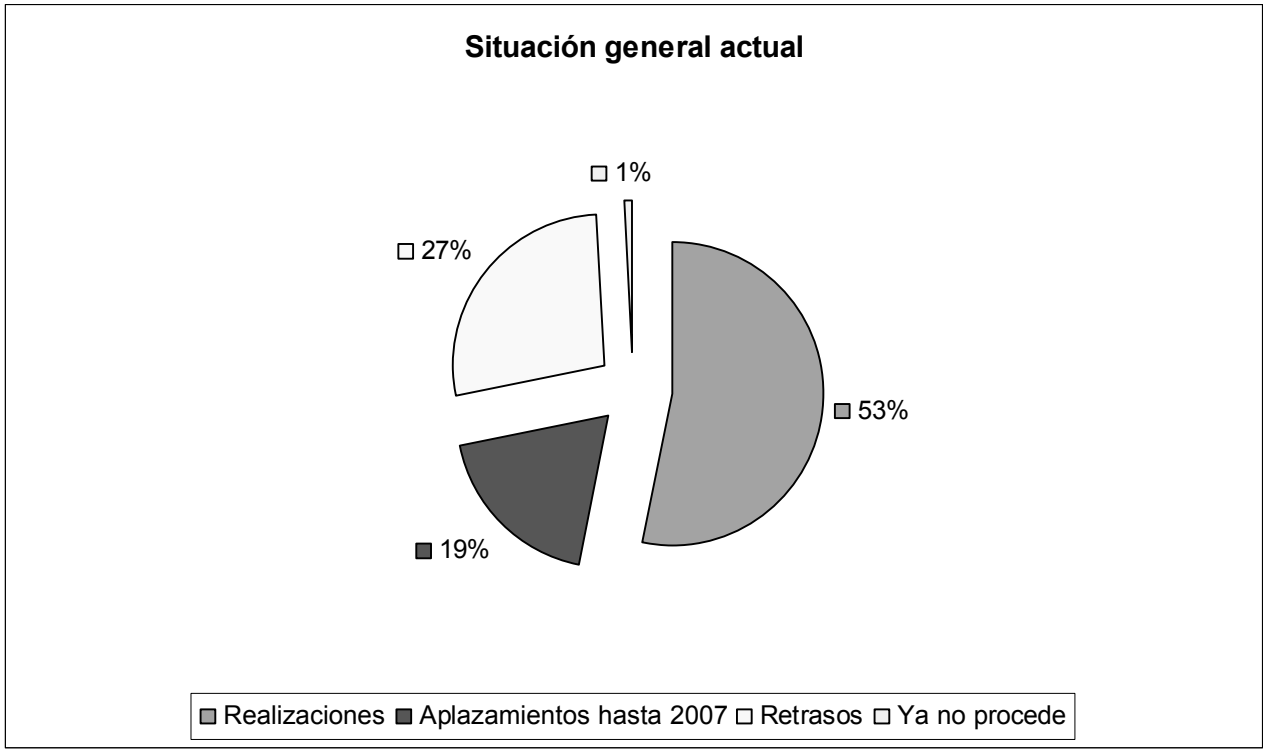
6. Se alcanzó un **nivel de realización insuficiente** principalmente en los ámbitos siguientes: cooperación policial y aduanera, prevención de la delincuencia organizada y lucha contra este fenómeno, y cooperación judicial en materia penal. .

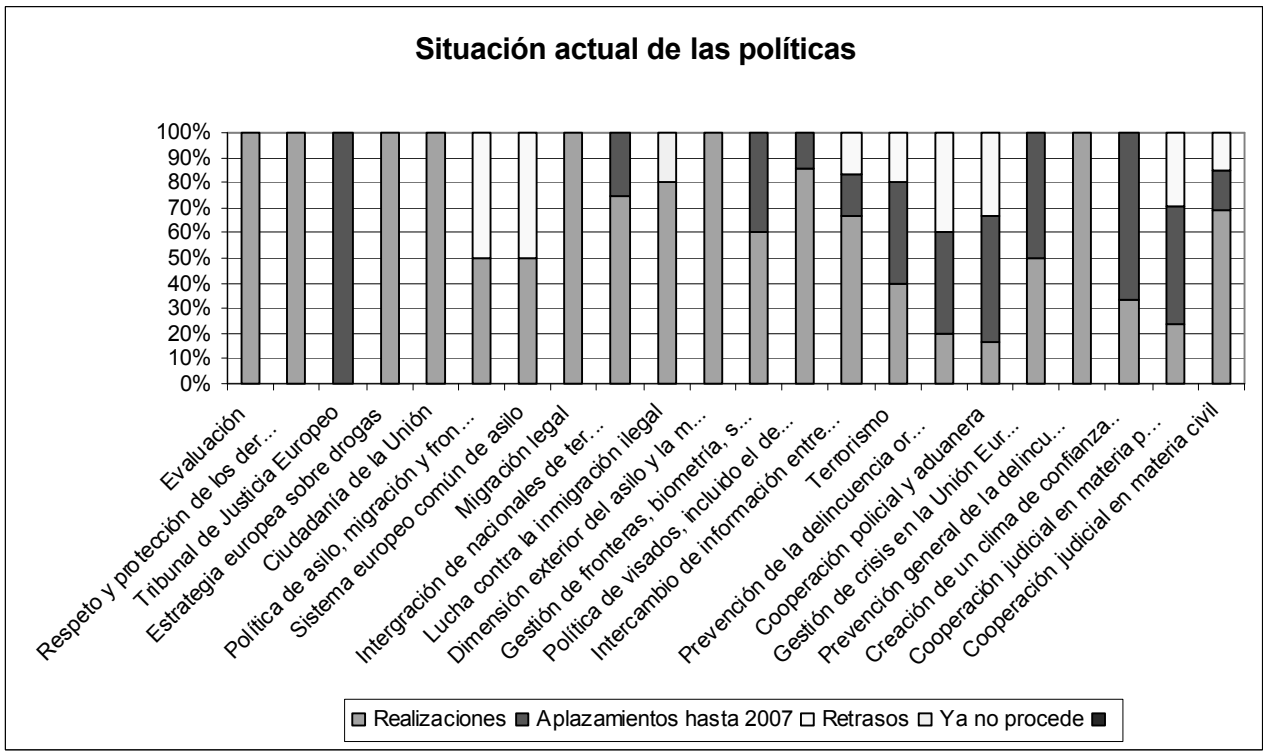
---

1 Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DO C 53, 3.3.2005, p.1) y Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DO C 198, 12.8.2005, p. 1).

2 COM(2006)333 final.

3 La evaluación del nivel de realización se refiere tanto a la presentación de propuestas e iniciativas de la Comisión como a su adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo.





1.1. Orientaciones Generales

1.1.1. Evaluación

7. La evaluación de las políticas es importante. El Consejo JAI[4] de 4 de diciembre de 2006 reconoció la necesidad de mejorar los mecanismos de evaluación existentes

[4] Véanse las Conclusiones del Consejo JAI de 4 de diciembre de 2006.

evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos a nivel nacional y de la UE. Se pidió a la Presidencia del Consejo y a la Comisión que examinaran en profundidad el alcance y las modalidades del mecanismo de evaluación. En mayo se celebró una reunión *ad hoc* en el Consejo. El Grupo de expertos en evaluación podría celebrar una reunión en 2007 y el primer informe de evaluación podría publicarse en junio de 2008.

1.1.2. Respeto y protección de los derechos fundamentales

8. Los resultados son **en general satisfactorios.** La mayoría de las acciones previstas para 2006 se han realizado o están en curso de realización.9. El 15 de febrero de 2007 el Consejo adoptó la base jurídica[5] de la Agencia de los Derechos Fundamentales. La Agencia se creó el 1 de marzo de 2007. El 4 de julio de 2006, la Comisión adoptó la Comunicación **"Hacia una estrategia de la UE sobre los derechos del niño"**, prevista inicialmente para 2005. Esta acción se pospuso hasta 2006 por la necesidad de realizar un trabajo preparatorio intenso y tener en cuenta los diversos intereses. En 2005 se financiaron y en 2006 se ejecutaron varios proyectos sobre medidas de prevención para combatir la violencia contra las mujeres.

10. En materia de protección de datos, la Comunicación sobre el seguimiento del programa de trabajo para una mejor aplicación de la Directiva sobre protección de datos, prevista inicialmente para 2005, se adoptó el 7 de marzo de 2007[6], y la Comunicación sobre el fomento de las **tecnologías de protección del derecho a la intimidad (PET)** se adoptó en mayo de 2007.

1.1.3. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

11. Se está considerando la posibilidad de habilitar al **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas** para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales en materia de libertad, seguridad y justicia. Esto se basa en las opciones que presentó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en otoño de 2006 y en la Comunicación de la Comisión de 28 de junio de 2006[7].

1.1.4. Estrategia europea sobre drogas

12. **Todas las acciones** previstas para 2006 en este ámbito se han **realizado plenamente.**

13. El Plan de Acción de La Haya hace hincapié en la importancia de abordar el problema de la droga con un enfoque global, equilibrado y multidisciplinario. La Unión adoptó la estrategia sobre drogas 2005-2012 en diciembre de 2004, y el plan de acción de la UE contra la droga (2005-2008) en junio de 2005. Dado el breve periodo de tiempo transcurrido desde el nuevo Plan de Acción, la Comisión presentó el primer balance el 21 de diciembre de 2006.

14. Además, el 26 de junio de 2006 la Comisión adoptó el **Libre Verde sobre el papel de la sociedad civil en la política de la Unión Europea en materia de drogas.** Este Libro consultaba sobre la mejor manera de organizar un diálogo **estructurado** y **continuo** entre la Comisión y la sociedad civil con el fin de lograr una mayor participación de quienes están más directamente afectados por el problema de la

---

5 Reglamento CE (2007)168.
6 COM(2007) 87 final.
7 COM(2006)333 final.

droga en las políticas de la UE. Tras recibir una respuesta positiva a la consulta, la Comisión creará un Foro de la Sociedad Civil sobre drogas.

1.2. Consolidación de la libertad

1.2.1. Ciudadanía de la Unión

15. La **mayoría** de las acciones de esta categoría, que son de gran importancia práctica para los ciudadanos de la UE, se ha **realizado plenamente.**

16. El 5 de abril de 2006, la Comisión publicó un informe sobre la aplicación de las Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE sobre el derecho a circular y residir libremente y sobre la situación de los nacionales de los nuevos Estados miembros. La Comisión sigue atentamente el proceso de transposición de las Directivas y, en caso necesario, aplica el procedimiento de infracción contra los Estados miembros que incumplen la obligación de transposición (véase la parte 2.2).

17. El 12 de diciembre de 2006, la Comisión adoptó la **Comunicación sobre las elecciones europeas 2004,** consistente en un informe sobre la participación de los ciudadanos de la UE en los Estados miembros de residencia y las disposiciones electorales, y la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, acción inicialmente prevista para 2005.

18. El 28 de noviembre de 2006, la Comisión publicó un **Libro Verde sobre la protección diplomática y consular.** Este Libro puede considerarse una acción preparatoria de cara a la adopción de la iniciativa estratégica prevista para el cuarto trimestre de 2007, que incluirá campañas de información y otras medidas concretas para que los ciudadanos de la UE conozcan debidamente sus derechos a la protección diplomática y consular.

1.2.2. Política de asilo, migración y fronteras – análisis común del fenómeno migratorio en todos sus aspectos

19. En este ámbito se han realizado **progresos constantes.**

20. El Reglamento marco de la UE sobre **recopilación de datos estadísticos relativos a migración y asilo** (previsto inicialmente para 2005) se adoptó en el tercer trimestre de 2007 como consecuencia del compromiso político sobre la propuesta de la Comisión contraído en diciembre de 2006 por el Consejo y el Parlamento Europeo.

21. El 28 de noviembre de 2005, la Comisión también adoptó un Libro Verde sobre la Red Europea de Migración, al que seguirá una propuesta legislativa sobre el establecimiento de la red en mayo de 2007.

1.2.3. Sistema europeo común de asilo

22. En este ámbito los resultados son desiguales.

23. La propuesta sobre el estatuto de residente de larga duración para los beneficiarios de protección internacional, prevista inicialmente para 2005, se pospuso hasta 2007. Su adopción se produjo el 6 de junio de 2007[8]. A finales de 2007 se realizarán estudios sobre la conveniencia y viabilidad de la tramitación común de las solicitudes de asilo.

---

[8] COM(2007)298.

24. El 24 de mayo de 2006 la Comisión adoptó una propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para los refugiados para el periodo 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios. El Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre la propuesta en diciembre de 2006.

25. En 2006 concluyeron dos acciones relacionadas con el **Fondo europeo para los refugiados** que se habían transferido de 2005. En primer lugar, el 8 de diciembre de 2006 se adoptó el informe final sobre el Fondo europeo para los refugiados. En segundo lugar, en diciembre de 2006 se aprobó en primera lectura la propuesta para modificar el Fondo europeo para los refugiados con el fin de asistir a los Estados miembros en la recepción de determinadas categorías de nacionales de terceros países.

1.2.4. Migración legal

26. En diciembre de 2006, la Comisión adoptó la **Comunicación sobre el planteamiento global sobre la migración**[9]**.** Esta Comunicación no se incluyó en el Plan de Acción de La Haya, pero sirvió de base para las conclusiones del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006. En éstas se propugnaban unas políticas de migración bien gestionadas y plenamente respetuosas de las competencias nacionales para ayudar a los Estados miembros a responder a las necesidades presentes y futuras, y al mismo tiempo contribuir al desarrollo sostenible de todos los países.

27. La única acción en materia de migración legal incluida en el Plan de Acción para 2006 fue la evaluación y el seguimiento de la transposición y ejecución de las Directivas de la primera fase en materia de migración legal. La Comisión ha financiado un estudio - que trata también de instrumentos de asilo - que concluirá a finales de 2007.

1.2.5. Integración de nacionales de terceros países

28. La mayoría de las acciones previstas para 2006 en este ámbito se han realizado plenamente.

29. El objetivo principal era intercambiar información y experiencias sobre integración. Actualmente se están ejecutando los proyectos INTI (integración de nacionales de terceros países) seleccionados de las propuestas de 2005. Se ha realizado la selección de proyectos de 2006 y los proyectos seleccionados están en curso de ejecución.

30. El 30 de junio de 2006 la Comisión presentó el **Segundo informe anual sobre migración e integración**[10]**,** en el que expone una visión general de las tendencias migratorias en la Unión Europea, analiza los cambios y describe las medidas adoptadas en relación con la admisión e integración de inmigrantes a nivel nacional y de la UE en el año civil 2004.

31. La Comisión también preparó la primera edición del **Manual sobre integración** en 2006 (la segunda edición fue publicada en mayo de 2007), y actualmente está preparando la creación de un sitio de Internet dedicado a la integración.

---

9 COM(2006) 735 final. Fue seguida de una segunda Comunicación que ampliaba el planteamiento global a los países de Europa Oriental y del Sur (COM (2007) 247).

10 SEC(2006) 892.

1.2.6. Lucha contra la inmigración ilegal

32. En 2006 se realizaron algunos **progresos significativos** en este ámbito.

33. En julio de 2006 se presentó el segundo informe anual sobre política común en materia de migración ilegal, que se adjuntó a la Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas de la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países.

34. Las conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2006 se basaron en dicha Comunicación para proponer la adopción de una Directiva sobre sanciones contra las personas que empleen a inmigrantes ilegales. Ésta se adoptó el 16 de mayo de 2007.

35. Se han realizado **progresos importantes** en materia de **política de readmisión.** Existen acuerdos de readmisión en vigor con Hong Kong, Macao, Sri Lanka y Albania. El acuerdo de readmisión entre la Comunidad y Rusia se firmó el 25 de mayo de 2006 y, tras la aplicación de los procedimientos necesarios, entró en vigor el 1 de junio de 2007. El acuerdo con Ucrania fue rubricado el 27 de octubre de 2006 y su firma está prevista para junio de 2007. En la primavera de 2007 concluyeron las negociaciones sobre los acuerdos de readmisión con Serbia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Moldavia.

1.2.7. Dimensión exterior del asilo y la migración

36. La Comisión ha propuesto un **marco para el desarrollo de programas de protección regional de la UE** que ha recibido el apoyo de los Estados miembros. A principios de 2007 comenzaron los proyectos piloto en Tanzania y los Nuevos Estados Independientes occidentales.

1.2.8. Gestión de las fronteras, biometría, sistemas de información y política de visados

37. En este ámbito se han realizado **progresos importantes.**

38. El 6 de noviembre de 2006 la Comisión adoptó la recomendación por la que se establecía la **Guía práctica para los agentes de la guardia de fronteras,** un elemento importante para la creación de un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores.

39. El 20 de diciembre de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el **Reglamento nº 1987/2006** relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del **Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)**[11] y el **Reglamento nº 1986/2006** relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos[12]. La Decisión del tercer pilar[13], que forma parte de este paquete legislativo, se adoptará en el curso de 2007 debido a las reservas parlamentarias presentadas por algunos Estados miembros.

40. El 10 de marzo de 2006 la Comisión presentó la propuesta modificada de Reglamento del Consejo sobre **la utilización de datos biométricos en los permisos de residencia.** El 28 de junio de 2006, la Comisión adoptó una decisión por la que se

---

11 DO L 381/4 de 28.12.2006.
12 DO L 381/1 de 28.12.2006.
13 COM(2005) 230 final.

establecen las especificaciones técnicas sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros.

41. El 24 de noviembre de 2005 la Comisión adoptó la Comunicación sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. Esta Comunicación se adoptó en respuesta a la petición del Programa de La Haya a la Comisión para la publicación de una Comunicación sobre la interoperabilidad entre SIS II, VIS y EURODAC.

1.2.9. Política de visados, incluido el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS)

42. En este ámbito también se han realizado **progresos considerables.** Una serie de acciones previstas inicialmente para 2005 se realizaron plenamente en 2006.

43. Estas acciones incluyen propuestas sobre las modificaciones necesarias para seguir mejorando la política de visados y la creación de centros comunes de solicitud de visados, la modificación de la Instrucción consular común sobre los gastos de tramitación de visados y la revisión la Instrucción consular común en lo que respecta a la cooperación consular local.

44. El 19 de diciembre de 2006 el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento nº 539/2001 relativo a la revisión regular de la lista de visados.

45. El 22 de diciembre de 2006 la Comisión presentó el informe sobre el funcionamiento del régimen de tránsito de Kaliningrado.

46. Aún no se puede confirmar la fecha de plena aplicación del Sistema de Información de Visados (VIS), ya que el Reglamento VIS, que es la base jurídica del sistema, sigue en curso de debate en el Consejo y el Parlamento Europeo. Una vez adoptada la base jurídica se acordará un calendario definitivo (véase también el apartado 49 en relación con la Decisión VIS sobre el acceso de las autoridades policiales al VIS).

47. Se han celebrado acuerdos de facilitación de visados con Rusia y Ucrania. En la primavera de 2007 concluyeron las negociaciones sobre los acuerdos de facilitación de visados con Albania, Bosnia-Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Moldavia. Esta previsto que estos acuerdos se celebren antes de finales de 2007.

1.3. Consolidar la seguridad

1.3.1. Intercambio de información entre los servicios policiales y las autoridades judiciales al mismo tiempo que se logra un equilibrio adecuado entre la seguridad y el derecho a la intimidad

48. En este ámbito los resultados son desiguales.

49. El 24 de noviembre de 2005 la Comisión presentó el borrador de la propuesta de Decisión del Consejo sobre "el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades de los Estados miembros responsables de la seguridad interior y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves". Su adopción está supeditada a la adopción del Reglamento VIS. Las negociaciones siguen su curso en el Parlamento Europeo y el Consejo.

50. El 18 de diciembre de 2006 el Consejo adoptó la Decisión marco sobre la **simplificación del intercambio de información e inteligencia** (2006/9060/JAI). La iniciativa alemana de 2007 sobre una Decisión para incorporar la parte principal del **Tratado de Prüm** no relativa a Schengen y correspondiente al tercer pilar al mecanismo institucional de la Unión Europea, incluidas las impresiones digitales, el DNA, y los datos de los registros de matriculación de vehículos, puede considerarse una aplicación parcial del **principio de disponibilidad.** El acceso de la policía al VIS también constituirá un avance hacia la aplicación del principio de disponibilidad.

51. La propuesta relativa a un enfoque común de la UE sobre el uso de datos de pasajeros a efectos de seguridad aérea y de fronteras y a otros efectos policiales está prosperando. Las consultas con los Estados miembros y las asociaciones nacionales e internacionales están en curso.

1.3.2. Terrorismo

52. En este ámbito se han realizado **progresos constantes.**

53. Los Estados miembros deben trabajar conjuntamente. El Programa de La Haya hace hincapié en que la prevención eficaz y la lucha contra el terrorismo dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales exige que los Estados miembros no sólo se centren en su propia seguridad sino más bien en la seguridad del conjunto de la Unión.

54. El 29 de noviembre de 2005, fecha anterior a la prevista, la Comisión adoptó la **Comunicación sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo** a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad en el sector no lucrativo .

55. El enfoque general de la creación de la **Red europea de servicios de policía (LEN)** se suspendió por falta de apoyo de los Estados miembros.

56. El debate sobre la iniciativa legislativa presentada por Austria de una Decisión del Consejo relativa a la **cooperación ATLAS** (red de cooperación antiterrorista) se suspendió debido a que el Consejo consideró que algunos de sus elementos ya figuran en la iniciativa de transposición de los elementos del Tratado de Prüm no relativos a Schengen y correspondientes al tercer pilar. Actualmente, Austria está reconsiderando su iniciativa.

57. En consonancia con el Programa de La Haya, la Comisión está invirtiendo en medidas de desarrollo institucional y de las capacidades de lucha contra el terrorismo en los terceros países. La Comisión está trabajando para **integrar las actividades de la lucha antiterrorista en todas sus acciones exteriores.** Todos los acuerdos en curso de negociación o por celebrar, así como los **Planes de Acción de la política europea de vecindad,** contienen sistemáticamente una cláusula estándar relativa a la lucha antiterrorista. La Comisión está apoyando medidas de desarrollo institucional y de las capacidades en los terceros países, en materia de justicia, libertad y seguridad, que al mismo tiempo contribuyen a la lucha contra el terrorismo (por ejemplo, justicia, policía, blanqueo de dinero, etc.).

58. Tras el llamamiento del Consejo Europeo, la Comisión ha procurado integrar los **objetivos antiterroristas** generales en los documentos estratégicos y planes de acción regionales y de los países, en la medida que lo permiten los instrumentos de ayuda exterior pertinentes.

59. La Secretaría general del Consejo ha elaborado un informe a partir de las respuestas de los Estados miembros a las recomendaciones de los equipos de evaluación, en el marco de la primera ronda de evaluación paritaria de las medidas antiterroristas. El informe, aprobado por el Grupo de trabajo sobre terrorismo en marzo de 2007, se compone de dos partes: una evaluación global de la aplicación de las recomendaciones y una visión general de la situación en cada Estado miembro.

60. Debido a desacuerdos entre Estados miembros, la propuesta sobre la conclusión y firma del Convenio del Consejo de Europa contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo no ha prosperado en el Consejo.

61. El 13 de diciembre de 2006, la Comisión adoptó el proyecto de Decisión sobre la financiación de un conjunto de acciones dirigidas a aumentar la capacidad de la Comisión Europea para contribuir a la gestión de crisis en la UE, especialmente las relacionadas con atentados terroristas, campañas o amenazas[14]. Esto supone la utilización de la capacidad de gestión de crisis, simultáneamente al desarrollo de medidas integradas para la gestión de crisis en la UE.

62. El 12 de diciembre de 2006 se adoptó la Comunicación sobre el **Programa europeo para la protección de las infraestructuras críticas[15].** El objetivo general de este programa es mejorar la protección de las infraestructuras críticas en la UE mediante la creación de un marco comunitario de protección de las infraestructuras críticas.

63. La propuesta legislativa que incluye la creación de una **red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN),** y que recoge las reacciones al Libro Verde sobre protección de infraestructuras, estaba prevista inicialmente para 2006, pero tuvo que posponerse hasta 2008.

64. A finales de 2006 se alcanzó el acuerdo político sobre el instrumento financiero de protección civil que condujo a la adopción formal de la Decisión del Consejo[16] el 5 de marzo de 2007.

1.3.3. Prevención y lucha contra la delincuencia organizada

65. En este ámbito, el **grado de realización** de los objetivos en 2006 fue **inferior** al del año pasado.

66. El 2 de mayo de 2006, la Comisión aprobó el **informe de aplicación sobre la Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.** Está prevista en breve la adopción de una Decisión de la Comisión sobre la creación de un grupo de expertos en trata de seres humanos.

67. La Comunicación "Desarrollo de una estrategia global y coherente de la UE para evaluar la delincuencia y la justicia penal: Plan de acción de la UE 2006 – 2010", prevista inicialmente para 2005, fue adoptada el 7 de agosto de 2006 y actualmente está en fase de aplicación. El documento de trabajo de la Comisión sobre un sistema represivo eficaz basado en la inteligencia, previsto para 2005, ha tenido que ser retrasado de nuevo.

---

14 C(2006)6507.
15 COM(2006) 786.
16 Decisión del Consejo 2007/162/CE, Euratom.

68. **EUROPOL** elaboró la primera **evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada** en 2006, y el Consejo adoptó las conclusiones en las que se fijaban las prioridades estratégicas en junio de 2006.

69. Debido a la falta de consenso la mayoría de las acciones de la Comisión propuestas en relación con la prevención de la delincuencia organizada, el fortalecimiento de los instrumentos para tratar los aspectos financieros de la delincuencia organizada, la mejora de la legislación y la revisión de los instrumentos jurídicos existentes no se realizaron en 2006 y se han retrasado. Se mantiene una reserva parlamentaria respecto de la adopción de una Decisión marco sobre la participación en una organización delictiva.

70. En mayo de 2007 se adoptó la Comunicación de la Comisión prevista para 2006 sobre el desarrollo de una política general de **lucha contra los delitos informáticos.** El 22 de febrero de 2006 se adoptó, en nombre de la CE, la propuesta sobre la celebración del Convenio de las Naciones Unidas contra la corrupción.

1.3.4. Cooperación de los servicios policiales y aduaneros

71. En este ámbito los **progresos** se han realizado **lentamente.**

72. En diciembre de 2006, la Comisión presentó una propuesta encaminada a establecer EUROPOL con arreglo a una Decisión del Consejo, incluidas todas las modificaciones ya incorporadas en los tres Protocolos, así como otras mejoras para abordar los nuevos desafíos a que se enfrenta EUROPOL e incrementar la eficacia de su apoyo a las autoridades policiales de los Estados miembros.

73. La aplicación ha sido especialmente lenta en lo que respecta a las medidas de mejora de la cooperación policial y de desarrollo del **acervo de Schengen** en materia de seguridad operativa y transfronteriza. Las medidas relativas a los programas de intercambio sistemático de funcionarios de los servicios policiales y judiciales se encuentran en una situación similar.

74. Se ha progresado en materia de cooperación operativa. En mayo de 2006 se adoptó una serie de recomendaciones sobre el **sistema IT de aduanas**, y prosiguen los trabajos para intensificar la cooperación policial en los Balcanes Occidentales con SECI (Iniciativa de Cooperación de Europa Sudoriental), un instrumento importante. Los días 4 y 5 de diciembre de 2006 el Consejo adoptó las conclusiones sobre el futuro desarrollo de SECI. Se está realizando un esfuerzo para dotar a EUROPOL de los medios necesarios para desempeñar un papel central en la lucha contra la delincuencia organizada. .

75. La definición del papel del comité de seguridad (COSI) depende de la entrada en vigor del Tratado constitucional.

1.3.5. Gestión de crisis en la Unión Europea

76. Véanse los puntos 60-62.

1.3.6. Prevención general de la delincuencia

77. En 2006, la Comisión trabajó por la intensificación y la profesionalización de la prevención de la delincuencia, y contribuyó a reforzar el papel de la **Red europea de prevención de la delincuencia (EUCPN).** Mediante Decisión de 7 de agosto de 2006 se creó un grupo de expertos en necesidades de datos de las políticas sobre delincuencia y justicia penal.

1.3.7. Generar confianza y reconocimiento recíproco

78. Tal como prevé el Plan de Acción de La Haya, la Comisión adoptó una Comunicación sobre formación jurídica el 29 de junio de 2006. Además, el 11 de julio de 2006 se adoptó la Decisión de la Comisión sobre la acción preparatoria para aplicar el programa de intercambio para autoridades judiciales. Los intercambios empezarán en mayo de 2007 con la participación de 400 jueces y fiscales. Está prevista una evaluación del proyecto piloto en 2007.

1.3.8. Cooperación judicial en materia penal

79. En general, en este ámbito se ha **progresado lentamente** y varias acciones se han retrasado.

80. En 2006 el principal objetivo en este ámbito fue seguir aplicando el principio de reconocimiento mutuo. El 4 de julio de 2006, la Comisión adoptó el documento de trabajo sobre la viabilidad de un índice de nacionales de países terceros condenados en la Unión Europea. Además, el 29 de agosto de 2006, la Comisión adoptó la propuesta sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad.

81. El segundo informe sobre la aplicación de la **Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega** entre Estados miembros está previsto para el cuarto trimestre de 2007. Del mismo modo, el informe sobre la aplicación de la Decisión marco de 22 de julio de 2003 sobre el embargo preventivo y el aseguramiento de pruebas, y la propuesta sobre la retirada del permiso de conducir, tuvieron que posponerse hasta 2008. La iniciativa para facilitar la persecución de las infracciones de tráfico está prevista para el segundo trimestre de 2007.

82. El **Libro Verde sobre las resoluciones judiciales en rebeldía** tuvo que ser pospuesto. Del mismo modo, la recomendación sobre las normas mínimas para la obtención e intercambio de pruebas electrónicas, y el desarrollo futuro de la **Red Judicial Europea en materia penal** sufrieron retrasos.

83. En cuanto a la armonización, el 26 de abril de 2006 la Comisión adoptó el **Libro Verde sobre la presunción de inocencia** que estaba previsto para 2005. No obstante, el segundo informe sobre la aplicación de la Decisión marco sobre el estatuto de las víctimas en el marco del proceso penal, prevista inicialmente para 2005, fue pospuesto de nuevo hasta 2008 debido a que los Estados miembros no suministraron suficiente información.

1.3.9. Cooperación judicial en materia civil

84. En 2006, los **logros** en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil **fueron notables.**

85. El Programa de La Haya concedió gran importancia al desarrollo permanente de la cooperación judicial en materia civil y a la plena realización del programa de reconocimiento mutuo adoptado en 2000.

86. Se presentaron dos Libros Verdes: uno sobre el conflicto de leyes en materia de régimen matrimonial, que aborda también cuestiones de competencia jurisdiccional y reconocimiento mutuo, presentado el 17 de julio de 2006, y otro sobre la ejecución eficaz de las decisiones judiciales, presentado el 24 de octubre de 2006.

87. El 12 de diciembre de 2006 el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el Reglamento por el que se establece el **proceso monitorio europeo.** No obstante, la adopción de la Directiva sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles se retrasó debido al debate en curso en el Parlamento Europeo.

88. En cuanto a la cooperación reforzada, el 16 de mayo de 2006 se adoptó el informe sobre el funcionamiento de la **Red Judicial Europea (RJE) en materia civil y mercantil (2005).** Además, tomando como base este informe, está prevista una propuesta modificada para el cuarto trimestre de 2007. También han progresado los trabajos de la RJE en materia civil y las bases de datos sobre jurisprudencia relativa a instrumentos europeos.

89. En cuanto al ordenamiento jurídico internacional, el Programa de La Haya propugna la coherencia entre la UE y el ordenamiento jurídico internacional, así como un compromiso continuo para estrechar las relaciones y la cooperación con las organizaciones internacionales.

90. El 5 de octubre de 2006 el Consejo adoptó la Decisión sobre la adhesión de la Comunidad a la Conferencia de La Haya sobre Derecho privado. La adhesión tuvo lugar el 3 de abril de 2007.

91. La ratificación del Convenio de La Haya de 1966 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, está bloqueada actualmente debido a la cuestión de Gibraltar entre el RU y España. Las negociaciones siguen su curso.

2. CONTROL DE LA TRANSPOSICIÓN NACIONAL

2.1. Metodología

92. Este ejercicio se refiere principalmente a los instrumentos legislativos que los Estados miembros deben incorporar a sus ordenamientos: **Directivas** y **Decisiones marco.** A efectos de este informe, la fecha límite es el **31 de marzo de 2007.**

93. El cuadro del anexo 2 incluye todos los instrumentos cuyo plazo de transposición había expirado en la fecha límite.

94. La **metodología** adoptada en este informe es la que se explica en el informe sobre la aplicación del Programa de La Haya en 2005[17].

2.2. Control de cada una de las políticas

2.2.1. Directrices generales

95. En lo que respecta a los **derechos fundamentales,** sólo la aplicación de la Directiva 95/46/CE sobre protección de datos personales es relevante en el actual marco legal. La Directiva ha cumplido su objetivo de garantizar un alto nivel de protección del derecho del ciudadano a la intimidad y eliminar los obstáculos a la libre circulación de datos personales en la Unión. De acuerdo con la Comunicación sobre el seguimiento del programa de trabajo para una mejor aplicación de la Directiva sobre protección de datos, adoptada el 7 de marzo de 2007[18], todos los Estados miembros han notificado las medidas nacionales de transposición. No obstante, la aplicación en

[17] COM(2006) 333 final.
[18] COM(2007) 87 final.

determinados Estados miembros es insuficiente. Algunos Estados miembros no han incorporado una serie de disposiciones importantes a la Directiva. En otros casos, la transposición o la práctica no se ha llevado a cabo con arreglo a la Directiva o ha quedado fuera del margen de maniobra de que disponían los Estados miembros. Se han abierto varios procedimientos de infracción por incumplimiento o aplicación inadecuada, en uno de los cuales el Estado miembro se encuentra en la fase del dictamen motivado.

96. 10 Estados miembros no han cumplido todavía su obligación de comunicación con respecto a la Decisión marco relativa a los elementos constitutivos de delitos y penas aplicables en el ámbito del **tráfico ilícito de drogas.**

2.2.2. Ciudadanía de la Unión

97. A partir del 30 de abril de 2006, la Directiva 2004/38/CE, de importancia clave, que consolida y actualiza los **derechos de libre circulación de los ciudadanos de la UE** y de los miembros de sus familias, derogó y sustituyó una serie de instrumentos jurídicos relativos a la libre circulación de ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países. Este instrumento jurídico constituye un **importante avance en materia de derechos de libre circulación** para los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias. Tras un retraso inicial en la transposición (al menos trece Estados miembros recibieron el 15 de diciembre de 2006 un dictamen motivado por incumplir la obligación de comunicación), se ha redoblado el esfuerzo de transposición y, actualmente, cuatro Estados miembros no han cumplido aún su obligación de comunicación, mientras que la Comisión examina las comunicaciones de una serie de Estados miembros.

98. En cuanto a la legislación comunitaria anterior en materia de libre circulación de personas, que ya no está en vigor, siguen pendientes contra cinco Estados miembros varios procedimientos de infracción por incumplimiento o aplicación inadecuada que se encuentran en la fase avanzada de la carta de emplazamiento prevista en el artículo 228 del Tratado CE.

2.2.3. Asilo, migración y fronteras

99. En materia de **asilo,** el informe 2006 ha puesto de manifiesto unos **resultados muy satisfactorios** de las actividades de EURODAC. Sin embargo, es **decepcionante** la notificación de medidas de transposición de instrumentos como la Directiva que establece las normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo. En cinco Estados miembros subsisten deficiencias y los progresos realizados en el último año son bastante limitados. Algunos procedimientos de infracción por incumplimiento de la obligación de comunicación se encuentran en fase de litigio. En cuanto a la Directiva más reciente por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden opta los refugiados o las personas para ser beneficiarios de la protección internacional, dieciséis Estados miembros no han cumplido aún sus obligaciones de comunicación, con el resultado de la apertura de procedimientos de infracción.

100. En lo que respecta a la **migración legal,** ocho y once Estados miembros no han notificado aún, respectivamente, las medidas de transposición de las Directivas sobre reunificación familiar y sobre el estatuto de residente de larga duración de los nacionales de terceros países, cuando ha transcurrido un año desde la expiración del plazo de transposición. En cuanto a las Directivas recientes sobre las condiciones de admisión de los nacionales de terceros países para realizar estudios y actividades

similares, y sobre los nacionales de terceros países que son víctimas de trata de seres humanos o que han sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, debían haberse aplicado durante el periodo de tiempo examinado en el ejercicio actual. No obstante, diecisiete y once Estados miembros, respectivamente, dejaron pasar la fecha límite de transposición.

101. En lo que respecta a la **inmigración ilegal** se han realizado progresos en la transposición de tres instrumentos poco **recientes,** aunque un Estado miembro parece tener ciertas dificultades. En cuanto a los instrumentos más recientes, el proceso de transposición es decepcionante: siete Estados miembros no han cumplido aún su obligación de transposición de la Directiva sobre asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea, y en algunos casos el asunto se ha sometido al Tribunal. En cuanto a la Directiva sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos sobre los pasajeros, nueve Estados miembros han dejado pasar la fecha límite de transposición.

2.2.4. Seguridad

102. La aplicación de los instrumentos de **lucha contra la delincuencia organizada** y de **cooperación policial y aduanera** y, en particular, de los Convenios y Protocolos adoptados con arreglo al Título VI del Tratado UE, es difícil de evaluar dada la naturaleza de estos instrumentos, que no prevén ninguna obligación formal del Estado miembro de notificar ni informes sobre el control de la aplicación nacional. La **ratificación rápida** de dichos instrumentos sigue siendo la prioridad principal.

103. Así, es muy difícil evaluar el cumplimiento o la aplicación a nivel nacional de los instrumentos jurídicos relativos al terrorismo y la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, ya que o bien no se dispone de ningún informe previsto en estos instrumentos, o bien los Estados miembros no están obligados a comunicar las medidas nacionales adecuadas. En lo que respecta a la Decisión marco sobre cooperación entre las unidades de información financiera, cinco Estados miembros no han comunicado todavía las medidas nacionales de transposición, a pesar de que han transcurrido siete años desde la expiración del plazo de transposición.

104. En lo que respecta a la **cooperación policial y aduanera**, se ha progresado en la ratificación del Convenio Nápoles II. Es necesario que una serie de Estados miembros realice un esfuerzo para transponer la Posición Común sobre el intercambio de datos con Interpol.

2.2.5. Justicia

2.2.5.1. Justicia penal

105. En el ámbito del **reconocimiento mutuo,** todos los Estados miembros han comunicado medidas nacionales de transposición relativas a la orden de detención europea. No obstante, se ha pedido al menos a cuatro Estados miembros que hagan un esfuerzo para cumplir plenamente esta Decisión marco. A mediados de 2007 el Consejo publicará un informe sobre su aplicación práctica que resumirá las conclusiones clave a que se ha llegado en los aproximadamente diez Estados miembros que ya se habrán evaluado en esas fechas.

106. La aplicación de la Decisión marco sobre la ejecución de resoluciones de embargo preventivo y de aseguramiento de pruebas es decepcionante. Han transcurrido más de dieciocho meses desde la fecha límite de aplicación y todavía hay trece Estados

miembros que no han cumplido o han cumplido parcialmente la obligación de comunicación.

107. Hasta la fecha no se dispone de ninguna información sobre la Decisión marco relativa a sanciones financieras.

108. En lo que respecta a los instrumentos de armonización en el ámbito de la **cooperación judicial** en materia penal, se publicó un número limitado de informes de la Comisión en el periodo objeto de la presente Comunicación. Así, los informes elaborados sobre los instrumentos relativos a medios de pago distintos del efectivo, el blanqueo de dinero, los instrumentos y productos del delito, así como los relativos a la trata de seres humanos, entrada, tránsito y residencia no autorizadas, suelen informar de una transposición globalmente inadecuada en los Estados miembros evaluados. El número de Estados miembros que todavía no ha cumplido la obligación de comunicación varía pero sigue siendo elevado.

109. En cuanto a la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, todos los Estados miembros de la UE-25 han comunicado sus medidas de transposición, aunque el nivel de transposición no siempre se ha alcanzado. El segundo informe, que abarcará todos los Estados miembros y está previsto para mediados de 2007, aportará más información.

110. 4 Estados miembros de la UE-25 han avanzado en la ratificación del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus Protocolos.

2.2.5.2. Justicia civil

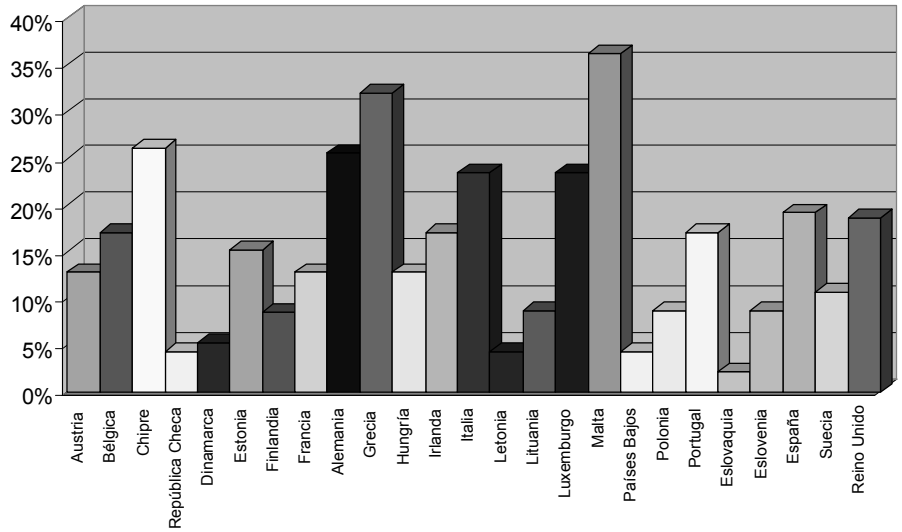
111. La transposición de dos Directivas sobre la **asistencia jurídica** y la **indemnización a las víctimas de delitos** puede considerarse satisfactoria, pero subsisten las deficiencias en uno y en cuatro Estados miembros, respectivamente, que no han cumplido plenamente la obligación de comunicación.

112. La aplicación de dos Reglamentos – uno sobre cooperación entre órganos jurisdiccionales en el ámbito de la obtención de las pruebas en materia civil o mercantil, y otro sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil – se evaluará en el curso de 2007. En lo que respecta al "Reglamento Bruselas II bis" (sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y en materia de responsabilidad parental), todos los Estados miembros han comunicado información sobre los órganos jurisdiccionales y los procedimientos de recurso.

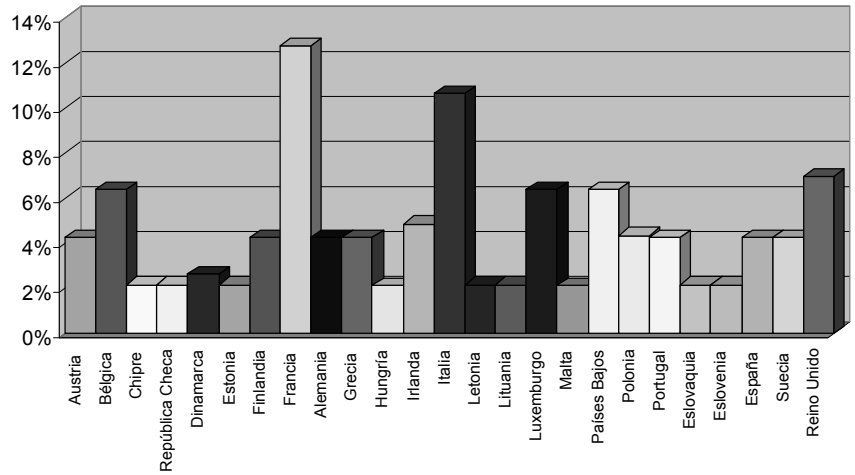
2.3. Seguimiento por el Estado miembro

113. Los siguientes datos globales, relativos a la totalidad de los instrumentos, proceden de los dos indicadores que figuran en el cuadro del anexo 2. Los dos primeros cuadros muestran los Estados miembros que no han notificado medidas de transposición y los casos de transposición o aplicación inadecuada, respectivamente. El tercer cuadro muestra las cifras globales correspondientes a las dos categorías.

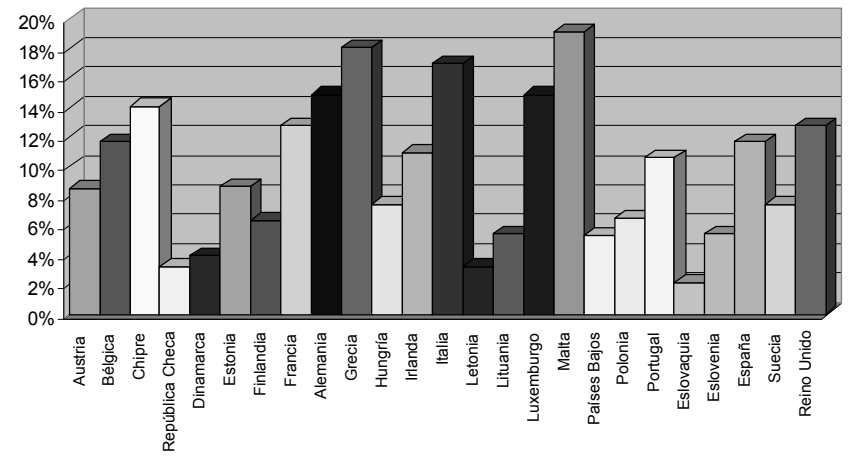
No comunicación de medidas nacionales a la Comisión



Incumplimiento / aplicación inadecuada



Déficit de aplicación global por los Estados miembros



3. CONCLUSIONES

114. Este segundo ejercicio de control del Programa de La Haya muestra una **gran diferencia** entre los progresos realizados a nivel de la adopción en la UE y la **aplicación nacional.** Mientras que la adopción institucional fue generalmente positiva en el ámbito de las materias del Título IV del Tratado CE, la aplicación nacional todavía puede mejorar mucho.

115. A pesar de los progresos significativos realizados a nivel de la UE, **la aplicación global del Programa fue inferior a la de 2005.** Esto se debe principalmente a que los **progresos** realizados han sido **insuficientes,** especialmente en sectores relacionados con el tercer pilar como son la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, la cooperación aduanera y policial, la gestión de crisis en la UE y la cooperación judicial en material penal.

116. A pesar de todo, se realizaron progresos importantes. Comparado con 2005, este año registró un **nivel elevado de realización en los sectores –** principalmente el primer pilar – relacionados con el respeto y la protección de los derechos fundamentales, la política de drogas, migración y asilo, política de visado y fronteras, y cooperación judicial en materia civil.

117. Con respecto a los **instrumentos jurídicos previstos del Título IV del Tratado CE** y desde el punto de visa de la comunicación de medidas nacionales de transposición, algunos Estados miembros de la UE-15 han realizado progresos relativos en comparación con la situación examinada en el informe del año pasado. En general, los Estados miembros de la UE-10 también han progresado en el cumplimiento de su obligación de comunicación. Por otra parte, la situación sigue siendo decepcionante en lo que respecta al número de Estados miembros que no cumplen el plazo límite de transposición, así como por los retrasos en la transposición, que suelen ser superiores a un año y, en ocasiones, se prolongan durante varios años.

118. En cuanto a los **instrumentos jurídicos del Título VI del Tratado UE,** habrá que redoblar los esfuerzos para lograr una aplicación plena y a su debido tiempo. A pesar de que en el último año los Estados miembros han progresado en relación con algunos instrumentos jurídicos, se han constatado retrasos prolongados en la comunicación de medidas de transposición de las Decisiones marco. En algunos casos, los retrasos son de varios años. Tales retrasos y la no transposición de los instrumentos comunitarios a nivel nacional conducen a un **marco legislativo "virtual"** de la cooperación judicial y policial en materia penal. Además, la transposición por los Estados miembros que se ha examinado es con frecuencia incompleta o inadecuada.

119. Aunque hay diversas razones que explican la disminución de los progresos en 2006, los lentos avances registrados en las materias del Título VI del Tratado de la Unión Europea **confirman la preocupación** manifestada por la Comisión en su informe anual de 2005.

120. Esta tendencia negativa confirma la pertinencia de la estimación de la Comisión en su Comunicación de 28 de junio de 2006 "Aplicación del Programa de La Haya: hacia dónde avanzar" sobre la necesidad de **mejorar el proceso de toma de decisiones** en las materias del Título IV del Tratado UE.

121. Tal como puso de relieve el Consejo Europeo de diciembre de 2006, los mecanismos de toma de decisiones que se aplican en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior no siempre contribuyen a lograr un proceso eficaz de toma de decisiones. La

Comisión confirma su estimación de que, con vistas a seguir progresando en el establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia, en las materias del Título VI del Tratado UE, se necesitan unos procedimientos de toma de decisiones más eficaces, transparentes y seguros.