

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos»**

COM(2009) 262 final

(2010/C 128/14)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Coponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 10 de junio de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos»

COM(2009) 262 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de octubre de 2009 (ponente: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, coponente: Cristian PÎRVULESCU).

En su 457º Pleno de los días 4 y 5 de noviembre de 2009 (sesión del 4 de noviembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Recomendaciones

1.1. Durante los últimos años, la defensa y promoción de los Derechos Humanos ha retrocedido en la agenda de la UE. La prioridad política ha sido la seguridad de los Estados, entendiéndose ésta como si fuera incompatible con el desarrollo de la libertad y la protección de los derechos fundamentales.

1.2. Las políticas en materia de seguridad y de justicia deben proteger los valores de la libertad. El CESE considera que el punto de partida para estas políticas debe ser la protección de los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

1.3. Las políticas de seguridad no deben dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión. La libertad de la persona no se debe reducir tras el objetivo de la seguridad colectiva y del Estado. Algunas propuestas políticas repiten un error que se ha cometido en épocas anteriores: sacrificar la libertad para mejorar la seguridad.

1.4. La protección de los Derechos Fundamentales y de las Libertades se debe reforzar a través de una autoridad política visible y fuerte a nivel europeo, por lo que el CESE apoya la propuesta del Presidente Duraó Barroso para crear un Comisario Europeo encargado de Justicia, Derechos fundamentales y Libertades civiles. El Comité espera que a este departamento se le dote de los instrumentos políticos así como de los recursos organizativos y financieros necesarios para el desempeño de tan importante responsabilidad.

1.5. Sin embargo, el Comité deplora que la inmigración y el asilo se incluyan con los asuntos de la seguridad interior bajo la responsabilidad de otro Comisario. Es un mensaje político equivocado vincular la inmigración con la seguridad y separarla de la

protección de los derechos. El CESE propone que en la nueva Comisión Europea las políticas de inmigración y de asilo están estrechamente vinculadas a la protección de los Derechos Fundamentales bajo una misma dirección política.

1.6. Cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa las políticas del área de Libertad, Seguridad y Justicia dispondrán de bases jurídicas más amplias, por lo que el CESE considera que la Unión Europea puede alcanzar objetivos más ambiciosos que los propuestos por la Comisión.

1.7. El Comité recomienda que se proceda a una reevaluación de la legislación relativa a la libertad de desplazamiento para que el Reglamento CE/2252/2004 deba ser objeto de modificación.

## 2. El Área de Libertad, Seguridad y Justicia

2.1. El Área de Libertad, Seguridad y Justicia (ALSJ) de la UE está entrando en una fase decisiva. Dos programas quinquenales han sido adoptados por el Consejo desde 1999: el Programa de Tampere (1999-2004) y el Programa de la Haya (2004-2009).

2.2. Diez años después de Tampere, no se han alcanzado los objetivos previstos. La UE no es todavía un espacio común de libertad, seguridad y justicia. Durante estos años los progresos han sido menores de los necesarios <sup>(1)</sup>, y han estado desequilibrados. El Consejo Europeo de Estocolmo puede brindar una nueva oportunidad para recuperar el espíritu de Tampere.

(1) El anterior vicepresidente, Sr. Fratini, afirmó que se ha alcanzado solamente el 53 % de los objetivos.

2.3. La política común en materia de inmigración, asilo y fronteras ha progresado de manera importante, con la excepción de las relativas a la inmigración legal y laboral que han seguido sujetas a la regla de la unanimidad en el Consejo.

2.4. Las políticas relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal se han regido por una lógica intergubernamental, un alto grado de desconfianza y la regla de la unanimidad, lo cual ha dificultado enormemente la adopción de legislaciones comunes a nivel europeo.

2.5. El Programa de Estocolmo se desarrollará probablemente estando en vigor el Tratado de Lisboa, por lo que muchas de estas políticas se adoptarán en el Consejo por el procedimiento ordinario y el procedimiento legislativo de codecisión del Parlamento, lo que permitirá a la UE definir unos objetivos más ambiciosos, aunque el Tratado actual también permite el desarrollo del Área de Libertad, Seguridad y Justicia que Europa necesita.

2.6. El proceso hacia la adopción del Programa de Estocolmo ya ha recibido varias contribuciones como, entre otras, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2), los informes del Grupo sobre el Futuro de la Política Europea sobre Asuntos de Interior y de Justicia, (3) al igual que las contribuciones recibidas por la Comisión Europea al proceso de consulta pública sobre «*Libertad, Seguridad y Justicia: ¿Qué nos deparará el futuro? Consulta sobre las prioridades para los próximos cinco años*», que tuvo lugar entre septiembre y noviembre de 2008. (4)

2.7. La Comisión publicó en junio de 2009 la Comunicación titulada «*Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos: más libertad en un entorno más seguro*» (5), en la que se basa el presente Dictamen para presentar la opinión y recomendaciones del CESE al proceso de Estocolmo.

2.8. El Comité también está elaborando un Dictamen de iniciativa (6) para proponer que las políticas y las legislaciones de la Unión Europea sobre inmigración y fronteras respeten adecuadamente los derechos humanos y sitúen la libertad y seguridad de todas las personas en el centro de su atención. Dicho Dictamen forma parte también de la contribución del CESE a la preparación del Programa de Estocolmo.

(2) Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 13440/08, 24 de septiembre de 2008.

(3) Informe del Grupo sobre el Futuro de la Política de Asuntos Interiores (*The Future Group*), «*Freedom, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World*», junio de 2008.

(4) [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm).

(5) COM(2009) 262 final.

(6) Dictamen del CESE de 4.9.2009 sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración», ponente: Sr. Pariza Castaños (véase página 29 del presente Diario Oficial).

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité comparte y respalda que la prioridad política de la agenda de Estocolmo se base en el desarrollo de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que esté al servicio de los ciudadanos. Uno de los desafíos más importantes para los próximos cinco años, en particular tras la aprobación del Tratado de Lisboa, será **la construcción de la Europa de los ciudadanos**, por lo que se deberán adaptar a este objetivo las prioridades políticas de la Unión. El Comité aprobó hace tres años un Dictamen de iniciativa para mejorar la visibilidad y efectividad de la ciudadanía europea (7). Se debe mejorar la calidad de la institución de la ciudadanía europea, para que sea más abierta, igualitaria e integradora, que evite cualquier tipo de discriminación.

3.2. El CESE también acoge favorablemente la prioridad concedida por la Comunicación al desarrollo de una «**Europa de los derechos**», dado que la protección de los derechos y libertades fundamentales, recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales, es un valor esencial de la UE (8).

3.3. A pesar de que el sistema europeo de protección de los derechos fundamentales se encuentra ya bastante desarrollado, el respeto efectivo de estos derechos no está asegurado en la UE, en especial en las fases de puesta en práctica y aplicación del Derecho comunitario a nivel nacional, regional y local. El Programa de Estocolmo debería incluir **una estrategia clara, ambiciosa y completa sobre la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales en el ALSJ**, y asegurar que se garantice una «Europa de los derechos» sólida y global a través de los distintos niveles de gobernanza.

3.4. En los últimos años, la UE ha dado prioridad a la seguridad frente a los derechos humanos, la justicia y la libertad. El Comité considera que la creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia requiere un adecuado equilibrio entre las tres dimensiones. Las políticas que se adopten en materia de seguridad deben proteger los valores de la libertad y el Estado de Derecho. La base para estas políticas debe ser la protección de los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

3.5. Los derechos humanos, en tanto que son universales e indivisibles, deben ser protegidos y garantizados a todas las personas, y no sólo a los ciudadanos de la Unión. La «Europa de los derechos y de la justicia» no puede limitarse a aquellas personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro, sino a toda persona que resida dentro del territorio de la Unión. De otra manera el ámbito personal del ALSJ sería incompatible con los valores y principios, la no discriminación, el trato justo e igualitario y la solidaridad, sobre los que la Unión Europea ha sido fundada. El Programa de Estocolmo debería tener en cuenta que muchos de los derechos y libertades previstos en convenios y tratados internacionales y europeos se aplican a toda persona independientemente de su nacionalidad, ciudadanía o estatuto administrativo migratorio.

(7) DO C 318 de 23.12.2006, p. 163.

(8) DO C 218 de 11.9.2009, p. 69.

3.6. Este Programa debe inspirarse en el Programa de Tampere de 1999, donde el Consejo adoptó como uno de los ejes básicos el principio de trato justo y la no discriminación entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países, que se podrá reforzar con el nuevo Tratado que hará que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sea jurídicamente vinculante y abrirá la posibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH).

3.7. El CESE considera que se debe reforzar después del año 2011 el papel de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, con más presupuesto y nuevas competencias de evaluación, así como la mejora de la cooperación con otras agencias europeas como el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) o el Defensor del Pueblo Europeo. También se debe mejorar la independencia de la Agencia respecto a los gobiernos y asegurar la participación del CESE en representación de la sociedad civil.

3.8. La Comisión, para asegurar el éxito del Programa de Estocolmo, propone un **método** que se apoyará en cinco ejes que el CESE respalda: 1. La integración adecuada de las políticas de justicia y asuntos de interior en las demás políticas de la UE; 2. La reducción de las divergencias entre las normas adoptadas a nivel europeo y su aplicación a nivel nacional, y el desarrollo de medidas concretas; 3. La mejora de la calidad de la legislación europea y de su impacto; 4. La mejora de la utilización de la evaluación de los instrumentos adoptados y las agencias creadas; y 5. El acompañamiento de los instrumentos financieros adecuados.

3.9. El CESE es una institución que va a continuar colaborando de manera muy activa a la hora de evaluar la calidad y el valor añadido de las políticas europeas, de su impacto en los derechos fundamentales y en el principio de proporcionalidad, así como en sus efectos en las esferas éticas, sociales y económicas.

3.10. El Comité puede, por lo tanto, seguir colaborando en una **estrategia europea de mejora de la legislación y evaluación** de la calidad y buena administración del sistema jurídico europeo y de la aplicación y efectos de sus normas adoptadas.

3.11. Con el Programa de Estocolmo, los compromisos de la Unión Europea deben ser más serios y más claros en cuanto a los objetivos y las finalidades. El Comité recomienda que se definan una serie de indicadores clave y una lista inicial de objetivos que convendrá alcanzar, y que permitirán realizar una evaluación objetiva de los progresos alcanzados, tanto durante la aplicación del programa como al término del proceso.

3.12. El CESE aprueba las líneas de acción adoptadas, pero recomienda que las prioridades del programa se señalen con mayor claridad y se completen con compromisos en cuanto a su apoyo financiero.

3.13. El CESE reconoce la valiosa contribución que aporta el Consejo de Europa con sus numerosas resoluciones y recomendaciones sobre eficacia y buena aplicación de la justicia e insta a la Comisión a que integre su contenido en los futuros desarrollos en materia de justicia civil y penal en la Unión Europea. <sup>(9)</sup>

<sup>(9)</sup> Véase «Relevant Council of Europe Resolutions and Recommendations in the field of efficiency and fairness of justice» (Principales resoluciones y recomendaciones del Consejo de Europa en materia de eficacia y equidad de la justicia) (CEPEJ)(2003)7 rev., de 13 de noviembre de 2003).

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Promover los derechos de las personas: una Europa de los derechos y el Estado de Derecho

4.1.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclama la universalidad de un sistema común de principios y valores; el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que se firmó en Roma en 1950, que está suscrito por todos los Estados miembros, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) constituyen la base y la garantía para que se respeten a lo largo y ancho del territorio de la UE.

4.1.2. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE incorpora nuevos derechos que no estaban incluidos en el CEDH. La Carta reforzará la seguridad jurídica de la protección de los derechos fundamentales de las personas, y será aplicable a las instituciones europeas y a los Estados miembros, en especial cuando aplican la legislación comunitaria.

4.1.3. El **derecho a la libre circulación de personas** es uno de los derechos esenciales de la ciudadanía europea. La supresión de los controles fronterizos interiores y la libertad de circulación y estancia dentro del espacio Schengen son uno de los mayores logros alcanzados durante los últimos diez años de integración europea.

4.1.4. Sin embargo, el CESE desea expresar su preocupación al ver que el ejercicio de este derecho está todavía sujeto a numerosos obstáculos y barreras en gran parte de la Unión. El Comité considera que no es adecuada la transposición de la Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. La transposición ha sido calificada por la Comisión <sup>(10)</sup>, el Parlamento Europeo y numerosos informes de expertos, como insatisfactoria y, además, no se han respetado los plazos para su terminación <sup>(11)</sup>.

4.1.5. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre orientaciones para una mejor transposición y aplicación de dicha Directiva. Toda derogación y excepción aplicable por las autoridades nacionales al derecho fundamental de libre circulación de personas deben ser interpretadas restrictivamente y en plena compatibilidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. <sup>(12)</sup> Se debe mejorar la protección de los derechos laborales y sociales de los trabajadores transfronterizos tal como el Comité ha propuesto en diversos dictámenes <sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> COM(2008) 840 final.

<sup>(11)</sup> 30 de abril de 2006.

<sup>(12)</sup> COM(2009) 313 final.

<sup>(13)</sup> DO C 228 de 22.9.2009, p. 14 y DO C 325 de 30.12.2006, p. 43.

4.1.6. En relación con la mejora de la protección de los **derechos de la infancia**, el CESE adoptó diversos dictámenes <sup>(14)</sup> para promover que la UE respete los tratados internacionales y exigir la puesta en marcha de una estrategia para que los Estados miembros apliquen con urgencia sus compromisos vigentes a nivel europeo e internacional con los derechos de la infancia, en particular en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

4.1.7. El CESE quiere resaltar la importancia del respeto a la **diversidad y la protección de las personas vulnerables**. Los desafíos vinculados a la diversidad afectan a las minorías de diverso tipo (como, por ejemplo, los Roma) y a numerosas personas de origen inmigrante.

4.1.8. El Comité ha adoptado recientemente diversos dictámenes para reforzar la legislación contra la discriminación <sup>(15)</sup> proponiendo que se mejoren los instrumentos de lucha contra la discriminación, el racismo, la violencia, la homofobia y la xenofobia. La sociedad civil puede desempeñar un papel crucial a la hora de velar por la buena aplicación práctica de la normativa comunitaria.

4.1.9. Con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales, la Unión Europea dispondrá de nuevas bases jurídicas para la **protección de los derechos laborales y sociales**. El Comité adoptará en el futuro nuevas iniciativas para el desarrollo de políticas europeas que refuercen la protección de estos derechos, y propone a la Comisión Europea que incluya los derechos laborales y sociales de los trabajadores entre sus prioridades.

4.1.10. La UE está desarrollando **políticas de seguridad y de control de fronteras** basadas en el uso de las nuevas tecnologías y sistemas de información. Se debe atender a las consecuencias éticas y jurídicas que estas políticas tienen sobre la **protección de los datos personales y de la intimidad de la persona**.

4.1.11. El CESE considera que, en estrecha colaboración con las autoridades de protección de datos y los defensores del pueblo a nivel nacional y europeo, la sociedad civil organizada podría participar en la evaluación para que se respeten **los principios de finalidad, proporcionalidad, legitimidad, seguridad y confidencialidad**.

4.1.12. Numerosas consultas a la sociedad civil europea han puesto de relieve que la libertad de desplazamiento está subordinada a medidas de seguridad desproporcionadas, como la consistente en introducir en los documentos de viaje elementos biométricos y tecnologías de identificación por radiofrecuencia (RFID). En su dictamen <sup>(16)</sup> el Comité consideró que la tecnología RFID «todavía no ha alcanzado su madurez» y puede atentar contra las libertades fundamentales de las personas.

4.1.13. El Programa de Estocolmo debe prever que, debido a la rápida evolución de estas tecnologías, pueda ser necesario adoptar nuevas iniciativas políticas y legislativas para la protección de los derechos fundamentales, en particular en relación con la protección de los datos personales. La Comisión debe poner en marcha **campañas de información y sensibilización** sobre los derechos y los riesgos inherentes al uso de las tecnologías de la información.

4.1.14. La poca participación en las recientes elecciones al PE ha puesto de manifiesto que muchos europeos no están satisfechos con la calidad de su ciudadanía ni con algunas políticas de la UE. El Comité comparte con la Comisión el objetivo de mejorar la vida democrática y la **participación activa de los ciudadanos europeos**. En respuesta al creciente desinterés de los ciudadanos de los Estados miembros por la política comunitaria, el CESE recomienda que se tome una serie de medidas dirigidas a fomentar una práctica activa de la ciudadanía europea. El Comité es partidario de concentrar las elecciones al Parlamento Europeo durante la semana del 9 de mayo y que las candidaturas, las campañas y los programas electorales tengan un carácter menos nacional y **más europeo**.

4.1.15. El CESE considera que se debe ampliar la base de nuestras democracias, incluyendo a nuevos ciudadanos que sean iguales en derechos y obligaciones. Los derechos de ciudadanía nacional y europea deben incluir a todas las diversidades de origen nacional, étnico, religioso o cultural que, en parte, provienen de la inmigración.

4.1.16. El CESE elaboró un Dictamen <sup>(17)</sup> de iniciativa dirigido a la Convención, para **que se concediera la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residentes de larga duración**. El Comité propone a las instituciones de la UE que consideren esta propuesta en el Programa de Estocolmo.

4.2. *Facilitar la vida de los ciudadanos: una Europa del Derecho y de la Justicia Garantizar el Derecho y la Justicia en una Europa abierta al mundo*

4.2.1. Reconocimiento mutuo de las decisiones de justicia

4.2.1.1. El CESE celebra el esfuerzo de reconocimiento mutuo, que sigue siendo la piedra angular de la construcción del espacio judicial europeo. Éste debe coexistir con la tradición jurídica de cada Estado miembro y garantizar el refuerzo de un espacio de libertad y responsabilidad. La Unión debe dotarse de una base normativa común. Por otra parte, todo el sistema coercitivo, tanto en lo que respecta a las normas comunes como a los Estados miembros, debe someterse a las restricciones legales con el fin de descartar toda posibilidad de abuso: las normas no pueden en ningún caso comprometer las libertades y los derechos humanos y deben garantizar la protección de los derechos civiles y sociales.

<sup>(14)</sup> DO C 325 de 30.12.2006, p. 65.

<sup>(15)</sup> DO C 182 de 4.8.2009, p. 19 y DO C 77 de 31.3.2009, p. 102.

<sup>(16)</sup> DO C 256 de 27.10.2007, p. 66.

<sup>(17)</sup> DO C 208 de 3.9.2003, p. 76.

4.2.1.2. El reconocimiento mutuo podría hacerse extensivo a los ámbitos que aún no han sido regulados como, por ejemplo, los regímenes sucesorios y testamentarios, los regímenes patrimoniales y las consecuencias patrimoniales de la separación de parejas, así como a todos los ámbitos de la vida diaria de los ciudadanos de la Unión. El reconocimiento mutuo debe aplicarse a todas las formas de unión civil legalmente reconocidas en los Estados miembros.

4.2.1.3. En *materia civil*, conviene suprimir el procedimiento de exequátur por el que los Estados miembros aplican las decisiones de carácter civil y mercantil adoptadas en otros Estados miembros, y ampliar el reconocimiento mutuo a las materias no cubiertas. En *materia penal*, este principio de reconocimiento mutuo debe aplicarse de manera permanente a todas las etapas del procedimiento. Del mismo modo, debe hacerse extensivo a las medidas de protección de las víctimas y testigos, así como en los casos de caducidad de los derechos.

#### 4.2.2. Reforzar la confianza recíproca

4.2.2.1. Al objeto de reforzar la confianza recíproca entre los sistemas judiciales, conviene reforzar y apoyar la formación del personal judicial mediante la elaboración de instrumentos comunes. Conviene fomentar y apoyar los intercambios entre funcionarios judiciales, tanto a través del foro judicial y las actividades de las distintas redes de profesionales, como mediante la aplicación de un sistema de tipo Erasmus. Para mejorar la comunicación y la transferencia de buenas prácticas, convendría reforzar el Foro Europeo de la Justicia.

4.2.2.2. Es necesario seguir reforzando la confianza recíproca apoyando con mayor firmeza, en particular desde el punto de vista financiero, los programas de formación profesional del personal judicial, así como el desarrollo de las redes profesionales. Estas medidas deben ir acompañadas de intercambios de buenas prácticas y la elaboración de proyectos innovadores en el ámbito de la modernización de la justicia.

#### 4.2.3. Facilitar el acceso a la justicia: una prioridad

4.2.3.1. La acción emprendida a nivel europeo en materia penal para mejorar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales no debe concentrarse exclusivamente en el terrorismo, el crimen organizado y los ataques a los intereses financieros de la Unión, sino que también debe tratar los fenómenos que conculcan los derechos humanos y las libertades fundamentales. La creciente movilidad de los ciudadanos de los Estados miembros dentro de las fronteras de la Unión les expone a discriminaciones y abusos, tanto en su vida privada como en el lugar de trabajo.

4.2.3.2. La Unión deberá dedicarse a reforzar los dispositivos de ayuda jurisdiccional existentes, movilizar los recursos electrónicos (e-justicia) <sup>(18)</sup> en los casos en que sea necesaria su utilización y hacer todo lo posible, en particular, por facilitar el acceso de los ciudadanos a la traducción e interpretación en el ámbito judicial. Del mismo modo, deberá esforzarse por simplificar los trámites de legalización de las actas y documentos. También habrá que mejorar el apoyo prestado a las víctimas de infracciones, por lo que se refiere, en particular, a los asuntos transnacionales.

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE de 30.9.2009 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)», ponente: Sr. Pegado Liz (DO C 318 de 23.12.2009, p. 69).

#### 4.2.4. El papel de los círculos jurídicos en el apoyo a la actividad económica

4.2.4.1. Es preciso mejorar la aplicación de las decisiones de justicia, en particular, mediante la instauración de un procedimiento de embargo bancario europeo. Los trabajos destinados a crear un marco común de referencia en materia de derecho contractual podrán utilizarse en las futuras propuestas legislativas, y podrán elaborarse contratos-modelo e introducirse sistemas opcionales europeos en ámbitos bien definidos del mercado interior (régimen 28°). Conviene proseguir la armonización de la legislación aplicable en materia de pólizas de seguros y derecho de sociedades.

4.2.4.2. El espacio judicial europeo, en particular en período de crisis, no sólo debe apoyar el buen funcionamiento de la actividad económica en el mercado interior, sino también la responsabilización de los agentes económicos ante la sociedad y sus propios trabajadores. En un contexto de crisis financiera y económica, es importante reforzar los vínculos de solidaridad entre los Estados, los agentes económicos y los ciudadanos, y respetar la dignidad y los derechos de los ciudadanos.

#### 4.2.5. Reforzar la presencia de la Unión en materia jurídica en el ámbito internacional

Conviene dar prioridad a la acción de promoción del Estado de Derecho en todo el mundo y, en particular, en los países vecinos y en aquellos con los que la Unión comparte un programa económico, social y de seguridad común, y reforzar considerablemente los instrumentos de cooperación y asistencia utilizados por la Unión en el ámbito judicial con terceros países.

#### 4.3. Una Europa que protege Marco normativo y principios de una Unión abierta que proteja a sus ciudadanos

El CESE acoge favorablemente la elaboración de una estrategia de seguridad interna de la Unión, un proceso en el que debe participar un amplio abanico de partes interesadas públicas y privadas <sup>(19)</sup>. La participación de la sociedad civil permitirá dar prioridad a una perspectiva basada en la tolerancia, el diálogo y la cooperación, y no la exclusión, el miedo y la desconfianza hacia los ciudadanos de otros Estados miembros o de terceros países. También garantizará la protección de las libertades y los derechos fundamentales más vulnerables como consecuencia de la adopción de medidas de control y coercitivas que, en ausencia de una sociedad civil democrática, pueden emplearse de manera discriminatoria y abusiva. La estrategia en materia de seguridad interna debe completarse con una estrategia europea de evaluación del funcionamiento de los sistemas judiciales europeos.

<sup>(19)</sup> DO C 318 de 23.12.2006, p. 147 y DO C 211 de 19.8.2008, p. 61.

#### 4.3.1. Unos medios reforzados

4.3.1.1. La cooperación policial debe incluir un capítulo significativo relativo a la formación e instrucción del personal de policía. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE ha observado que el comportamiento duro y agresivo de las fuerzas de policía constituye una fuente importante de discriminación. Para limitar estas prácticas, conviene emprender acciones encaminadas a luchar contra estos comportamientos y a recuperar la confianza de la opinión pública en la corrección de las fuerzas de policía <sup>(20)</sup>.

4.3.1.2. La movilización de los recursos tecnológicos necesarios para garantizar la seguridad interior no puede efectuarse sin garantizar la transparencia y la responsabilidad de su utilización en relación con los ciudadanos y la sociedad civil.

#### 4.3.2. Unas políticas eficaces

4.3.2.1. Es necesario que las prioridades en materia de criminalidad transfronteriza incluyan también el refuerzo de los derechos de defensa mediante la extensión de las garantías mínimas comunes a la protección de la presunción de inocencia y a la detención preventiva (duración y revisión de los motivos de detención). Las medidas de lucha contra la criminalidad deberán respetar el principio de proporcionalidad. Estas iniciativas se deben elaborar y apoyar con los recursos adecuados, por ejemplo, en el marco de un plan de acción, y ser objeto de un seguimiento, en particular en las situaciones que han resultado problemáticas hasta ahora (trato de las personas sospechosas de actividades de terrorismo).

4.3.2.1.1. Por lo que se refiere al control y la vigilancia de las fronteras, concretamente respecto de la protección de las personas y los grupos vulnerables, las obligaciones fundamentales de salvamento marítimo que incumben a los Estados miembros deben prevalecer sobre los imperativos de control y vigilancia marítimos.

4.3.2.1.2. El visado Schengen común a nivel europeo, expedido en su caso por una autoridad consular común, puede garantizar la igualdad de trato de los solicitantes. Sin embargo, conviene abandonar progresivamente la presunción del riesgo vinculado a la nacionalidad y optar por una evaluación del riesgo individual –una evolución positiva– para prevenir los abusos y las discriminaciones frente a los solicitantes.

#### 4.3.3. Objetivos comunes

4.3.3.1. La estrategia de seguridad interior debe concentrarse en las amenazas que no hayan sido objeto de suficiente atención. Debe conceder una prioridad distinta a las medidas activas de lucha contra el odio, el racismo, la xenofobia y el antisemitismo. Los instrumentos utilizados no deben idearse exclusivamente para el ámbito de la seguridad, sino hacerse extensivos a la esfera económica, social, cultural y educativa, y emplearse de manera preventiva.

La estrategia de seguridad interior debe conceder un papel de primer orden a la transparencia y a la lucha contra la corrupción, un

<sup>(20)</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009. *The Stockholm Programme: A chance to put fundamental rights protection right in the centre of the European Agenda* (El Programa de Estocolmo: una oportunidad para situar la protección de los derechos fundamentales en el centro de la agenda europea), pp. 6-7.

fenómeno que socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el proceso democrático nacional y europeo.

4.3.3.2. Con vistas a la reducción de las amenazas terroristas, la Unión debe intensificar sus esfuerzos para promover unos modelos europeos de diálogo intercultural e interreligioso que permitan contrarrestar el aislamiento y la radicalización de comunidades, grupos y organizaciones, tanto dentro de las fronteras de la Unión como fuera de éstas. Las medidas de seguridad interna, por eficaces que sean, sólo tratan los efectos y no las causas del fenómeno terrorista. Por lo tanto, es imprescindible entablar un diálogo paneuropeo que permita desarrollar estos modelos para que la Unión pueda promoverlos activamente en colaboración con los Estados miembros.

#### 4.4. Una política de inmigración dinámica

4.4.1. El desarrollo de una política de inmigración constituirá una de las prioridades principales para los próximos años, sobre la base de objetivos establecidos en el marco del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Entre las prioridades identificadas por la Comisión se encuentra la consolidación del enfoque global sobre la inmigración.

4.4.2. La UE debe mejorar el diálogo y la cooperación con los países de origen. El CESE ha propuesto <sup>(21)</sup> que, en el ámbito de la política exterior, la UE promueva un marco normativo internacional para las migraciones, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados miembros de la UE, a pesar de que el CESE aprobó un Dictamen de iniciativa <sup>(22)</sup> proponiendo su ratificación.

4.4.3. Para que la política europea de inmigración pueda contribuir al desarrollo de los países de origen, los acuerdos entre la UE y los países de origen se deben realizar en condiciones de interés mutuo y de respeto de los derechos de los inmigrantes. El Comité considera que los acuerdos para la movilidad deberán evitar y compensar la fuga de cerebros. Para que la inmigración circular tenga una relación positiva con el desarrollo, es necesario flexibilizar las legislaciones en materia de admisión y del estatus de residente de larga duración, para favorecer el retorno voluntario sin que los inmigrantes pierdan el derecho de residencia.

4.4.4. La cooperación con terceros países no debería basarse exclusivamente en la inmigración irregular, el retorno y el control de las fronteras –por importantes que sean–, sino que dichos acuerdos deben tener en cuenta el interés de todas las partes: el de los inmigrantes para que se respeten sus derechos fundamentales y reciban un trato justo, el de los países de origen para que la emigración pueda ser positiva para su desarrollo económico y social, y el de las sociedades europeas de acogida.

<sup>(21)</sup> DO C 44 de 16.2.2008, p. 91.

<sup>(22)</sup> DO C 302 de 7.12.2004, p. 49.

4.4.5. El CESE considera que uno de los puntos débiles del enfoque global sobre la inmigración es precisamente la dificultad que tiene la Unión Europea para pasar de los discursos políticos generales a la adopción de iniciativas legislativas concretas, a la luz del método comunitario y respetando las competencias previstas en los Tratados.

4.4.6. El Comité no comparte la consideración de que la política europea de inmigración se debe basar en la inmigración circular. Sin duda una parte de los proyectos migratorios serán temporales y, en algunos casos, de carácter circular, pero la experiencia indica que gran parte de los proyectos migratorios son permanentes o de larga duración, por lo que es preciso que las políticas y la legislación europea promuevan siempre el respeto a los derechos humanos, la seguridad del estatuto jurídico de los inmigrantes, la integración y la reagrupación familiar.

4.4.7. El CESE ha propuesto en un reciente Dictamen <sup>(23)</sup> que «la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los derechos humanos de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación».

4.4.8. El CESE no comparte el uso del término «inmigración ilegal» y coincide con la opinión de otros actores europeos, como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo, que prefieren utilizar los términos «**inmigración irregular**» e «inmigrantes no documentados» para paliar toda falsa relación entre inmigración y criminalidad.

4.4.9. Aunque no es legal entrar en un Estado sin la documentación y las autorizaciones establecidas, estas personas no son delincuentes. El vínculo entre inmigración irregular y delincuencia que se realiza en numerosos medios de comunicación y discursos políticos no se corresponde con la realidad y fomenta actitudes temerosas y xenófobas en la población del Estado receptor.

4.4.10. El CESE comparte la prioridad de la Comisión de vigilar la aplicación a nivel nacional de las garantías y derechos previstos por la **Directiva de Retorno** 2008/115 que entrará en vigor en diciembre de 2010.

4.4.11. El Comité respalda la propuesta de la Comisión para que la Unión se dote de «*normas comunes relativas a la aceptación de los inmigrantes irregulares que no puedan ser deportados*»; también respalda la propuesta sobre las regularizaciones: «*debe mejorarse el intercambio de información entre los Estados miembros. Podrían desarrollarse directrices para su aplicación*». Para regularizar la situación de las personas afectadas, se deben considerar las situaciones de arraigo social y laboral, tal como está previsto en el Pacto Europeo de inmigración y asilo.

4.4.12. **Los menores no acompañados** que se encuentren en situación irregular deberán ser protegidos a través de una política europea específica.

4.4.13. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión, que considera que la Unión debe dotarse de un marco común en forma de régimen de admisión flexible, adaptado a las necesidades de los mercados laborales nacionales. Sin embargo, el Comité considera que la legislación europea debe evitar las políticas basadas exclusivamente en las necesidades de los mercados de trabajo en una coyuntura o período de tiempo determinado, para las cuales un inmigrante es tan sólo una unidad económica, y no una persona con derechos y necesitada de protección y seguridad.

4.4.14. El Comité respalda la propuesta de la Comisión de crear **una plataforma europea de diálogo** para mejorar la gestión de la inmigración laboral, en la que participen los empresarios, los sindicatos, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros, las agencias de contratación y otras partes involucradas. El CESE puede ser la institución europea que acoja las actividades de esta plataforma, de manera similar al **Foro Europeo de la Integración**.

4.4.15. El CESE ha reiterado en varias ocasiones que la legislación común de admisión a nivel Europeo se tendría que haber dotado de un marco legislativo global y horizontal en vez de normas sectoriales. <sup>(24)</sup>

4.4.16. Sin embargo, la Comisión está elaborando diversas propuestas de Directiva de carácter sectorial. Recientemente el Consejo Europeo ha adoptado la **Directiva sobre la tarjeta azul** <sup>(25)</sup>, que ofrece un procedimiento acelerado y flexible de admisión exclusivamente para aquellos trabajadores inmigrantes considerados como «altamente cualificados» y los miembros de su familia, lo que puede suponer un trato discriminatorio entre los trabajadores considerados como altamente cualificados y los demás (que serán objeto de directivas específicas). Además, la Directiva concede una discrecionalidad demasiado alta a los Estados miembros a la hora de definir y especificar las condiciones y derechos concedidos por la tarjeta azul.

4.4.17. El CESE considera que el enfoque sectorial de la legislación europea de inmigración debe ir acompañado de un **marco común (estatuto europeo) de derechos** horizontal, que garantice el respeto y la protección de los derechos y libertades de los inmigrantes en Europa, independientemente de la categoría profesional, de su estatuto jurídico o de su situación administrativa.

4.4.18. La Comisión elaboró una propuesta de Directiva marco de derechos de los inmigrantes, que hasta el momento no ha sido aprobada en el Consejo. El Comité elaboró el Dictamen <sup>(26)</sup> sobre esta propuesta de Directiva, que espera sea tenida en cuenta en los trabajos del Consejo.

4.4.19. El CESE analizará la propuesta de la Comisión de adoptar un **Código de la Inmigración** para garantizar un conjunto de derechos uniforme y comparable a los inmigrantes en Europa, pero desaprueba el hecho de que suponga la retirada de la propuesta de la Directiva Marco, por lo que el Comité propone a las futuras presidencias del Consejo que continúen los trabajos hasta adoptar esta Directiva.

<sup>(24)</sup> DO C 286 de 17.11.2005, p. 20.

<sup>(25)</sup> Directiva 2009/50/CE.

<sup>(26)</sup> DO C 27 de 3.2.2009, p. 114.

<sup>(23)</sup> DO C 218 de 11.9.2009, p. 69.

En relación con la **reagrupación familiar**, el Comité comparte la propuesta de la Comisión cuando afirma que «podría contemplarse una revisión de la Directiva tras una amplia consulta».

4.4.20. El CESE espera que la Comisión elabore en breve un Libro Verde con el objetivo de debatir los cambios que cabe introducir en dicha Directiva, puesto que, debido al carácter de mínimos de la Directiva europea 2003/86, está permitiendo que en algunas legislaciones nacionales no se garantice plenamente el derecho a la reagrupación familiar a los nacionales de terceros países, como ha confirmado el Informe de la Comisión sobre la transposición de la Directiva a nivel nacional <sup>(27)</sup>.

4.4.21. El Comité tiene un fuerte compromiso con la **integración**, y ha elaborado diversos dictámenes de iniciativa impulsando en la UE políticas de integración de carácter proactivas, con un enfoque bidireccional, dirigido hacia la sociedad de acogida y hacia los inmigrantes. Es un enfoque positivo de la integración, a diferencia de algunos gobernantes que entienden la integración con un enfoque negativo, como un nuevo obstáculo para la igualdad y como un nuevo instrumento de discriminación.

4.4.22. Tal como afirma la Comisión, es necesario incrementar los esfuerzos de la UE, de los Estados miembros, de las autoridades regionales y locales, así como una mayor implicación de la sociedad de acogida y de los inmigrantes. Recientemente se ha constituido **el Foro Europeo de la Integración** en colaboración entre la Comisión Europea y el CESE. Es una plataforma de participación de la sociedad civil y de las organizaciones de inmigrantes en las políticas europeas de promoción de la integración.

4.4.23. El CESE ha respaldado la propuesta de crear un Método Abierto de Coordinación para la integración y se compromete a colaborar en su puesta en marcha, a través de nuevos dictámenes. La Comisión plantea que «podría desarrollarse un mecanismo conjunto de coordinación que permita apoyar la acción de los Estados miembros a partir de un marco de referencia común», a través de la definición de buenas prácticas, el desarrollo de indicadores, la vinculación con otras políticas y la implicación de la sociedad civil a partir del portal y del Foro Europeo de la Integración.

4.4.24. El Foro también puede contribuir a la evaluación de las prácticas, al desarrollo de los indicadores y a la vinculación de la integración con otras políticas de la Unión.

#### 4.5. Asilo: un espacio común y solidario

4.5.1. Europa debe estar dispuesta a acoger dignamente a las personas que soliciten asilo a través de una legislación protectora y de una política de mayor solidaridad. Muchas personas que

necesitan protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. Las autoridades deben garantizar que puedan presentar su solicitud de protección y que sea analizada conforme a los convenios internacionales y a las legislaciones comunitarias y nacionales.

4.5.2. El Comité ha elaborado en los últimos años diversos dictámenes para el desarrollo de un sistema común de asilo <sup>(28)</sup>. La construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se debe realizar garantizando un alto nivel de calidad, sin rebajar las normas internacionales de protección. La armonización no deberá ser utilizada en ningún caso para reducir los actuales niveles de protección que tienen los Estados miembros, sino que deberá servir para mejorar la legislación de aquellos Estados miembros cuyos niveles de protección son insuficientes.

4.5.3. Para la creación del SECA, es necesario que la armonización de la legislación esté acompañada de una importante cooperación entre Estados miembros. Esta cooperación y solidaridad mejorará con la creación de la **Oficina Europea para el Apoyo al Asilo** (OEAA) propuesta por la Comisión, que el CESE respalda.

4.5.4. La nueva legislación debe permitir el acceso de los solicitantes de asilo al mercado laboral y a la formación, y reconocer el papel que realizan las ONG especializadas y que se les dé pleno acceso a aquellos procedimientos y lugares que estén relacionados con su actividad.

4.5.5. Los procedimientos del Reglamento de Dublín deben ser modificados para permitir al solicitante de asilo la elección del país en el que quiere presentar la solicitud, teniendo en cuenta motivos humanitarios y los vínculos familiares, culturales y sociales.

4.5.6. Las decisiones que se adopten sobre las solicitudes de asilo podrán ser recurridas y este recurso deberá tener un efecto suspensivo, respetando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

<sup>(27)</sup> COM(2008) 610 final.

<sup>(28)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 77, DO C 218 de 11.9.2009, p. 78 y dictámenes del CESE de 16.7.2009 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)», ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 317 de 23.12.2009, p. 110), y de 16.7.2009 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 (refundición)», ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 317 de 23.12.2009, p. 115).

4.5.7. La detención de solicitantes de asilo y de inmigrantes irregulares en centros de internamiento sigue constituyendo una práctica común en varios Estados miembros de la UE. El CESE es contrario a estas prácticas, pues considera que el internamiento en centros de detención debe ser una medida excepcional.

4.5.8. El CESE considera que el respeto de los derechos humanos es una condición imprescindible para la firma de convenios de readmisión con terceros países, y se opone a que la UE o los

Estados miembros establezcan acuerdos de repatriación o de control de fronteras con países que no han firmado los principales instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos.

4.5.9. El Comité considera que **la solidaridad financiera intraeuropea en materia de asilo se debe reforzar**, para lo que será necesario ampliar y modificar el Fondo Europeo para los refugiados.

Bruselas, 4 de noviembre de 2009.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---