



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.6.2006
COM(2006) 331 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

El Programa de La Haya, titulado "Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea", fue adoptado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 2004 con el fin de reafirmar la importancia que la Unión Europea otorga, desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, al espacio de libertad, seguridad y justicia, situándolo como una de las **mayores prioridades de la Unión**, no sólo porque es uno de los objetivos fundamentales de la Unión sino también, y sobre todo, porque representa uno de los mayores **intereses de los ciudadanos**. La Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo titulada "Una agenda de los ciudadanos. Logrando resultados para Europa", del 10 de mayo de 2006, reafirmó sin lugar a dudas esta prioridad¹.

Desde finales de 2004, los Estados miembros y las instituciones de la UE han trabajado para garantizar la ejecución del programa de conformidad con el plan de acción del Consejo y de la Comisión adoptado en junio de 2005.

El Consejo Europeo declaró en diciembre de 2004 que *"Puesto que el programa se llevará a cabo durante el período en que entrará en vigor el Tratado constitucional, se considera útil un estudio de su aplicación"*. Y a tal efecto invitaba a la Comisión a informarle en 2006 *"sobre los progresos realizados, y a que proponga las adiciones necesarias al programa"*.

Al no haber entrado en vigor el Tratado constitucional, sigue siendo necesario realizar una primera **evaluación** política del avance en la aplicación del Programa de La Haya y proponer los ajustes necesarios. La presente Comunicación y las comunicaciones paralelas sobre Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea: informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en el año 2005 (en lo sucesivo denominado "el marcador") y sobre Evaluación de las políticas de la UE en el ámbito de libertad, seguridad y justicia constituyen la respuesta al llamamiento hecho por el Consejo Europeo.

Por ello, el objetivo de este **paquete completo no es** identificar nuevas prioridades con respecto a las establecidas por el Programa de La Haya sino, principalmente: (1) examinar los avances, (2) **evaluar** el nivel de aplicación en la UE y en los Estados miembros, (3) proponer una **evaluación completa** de los resultados.

¹ COM(2006) 211.

Sobre la base de las **prioridades políticas** definidas en su Comunicación del 10 de mayo de 2005² para ejecutar el Programa de La Haya, la Comisión ha censado los **ámbitos** en los que cree que resulta necesario **avanzar en la agenda política de la Unión** sobre la base del Programa de La Haya.

La Comisión reconoce la urgencia de encontrar una **nueva dinámica** en el campo de la libertad, la seguridad y la justicia como parte de un ambicioso plan político centrado en los ciudadanos.

Al presentar este paquete de medidas, la Comisión desea **estimular y estructurar** un debate con los Estados miembros y las otras instituciones durante la Presidencia finlandesa del Consejo (julio-diciembre de 2006) con respecto a:

- (1) las **nuevas iniciativas políticas** que considera necesarias (véase capítulo 2), excepto las ya en curso de aplicación de conformidad con el Programa de La Haya,
- (2) la exploración de posibles formas de **mejorar el funcionamiento** de las políticas de libertad, seguridad y justicia **utilizando las posibilidades previstas en los Tratados actuales**, sin perjuicio del Tratado constitucional (véase capítulo 3), según lo pedido por el Consejo Europeo de junio de 2006³.

Para lograr más avances en el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se necesitan **procedimientos decisivos más transparentes y responsables**. Según lo demostrado por el marcador, que por primera vez evalúa la aplicación de la legislación de la UE en los Estados miembros, la adopción de propuestas legislativas en la UE es **extremadamente larga** y, en algunos ámbitos, los resultados apenas llegan al **mínimo común denominador** y no cumplen parte de los objetivos iniciales.

2. APLICAR EL PROGRAMA DE LA HAYA: UN NUEVO ÍMPETU PARA CONSOLIDAR EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Una primera evaluación de la aplicación del Programa de La Haya y de su plan de acción a través del marcador, presentada en la Comunicación paralela mencionada anteriormente, permite a la Comisión identificar los ámbitos que necesitan una atención especial y esfuerzos redoblados por parte de la Unión.

Sobre esta base, la Comisión hace las siguientes propuestas de acción y ejecución **antes de la expiración del Programa de La Haya (2009)**.

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia" - COM(2005) 184.

³ Apartado 10 de las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2006: "En el marco de la revisión del Programa de La Haya, el Consejo Europeo pide a la Presidencia finlandesa entrante que, en estrecha colaboración con la Comisión, explore las posibilidades de mejorar la toma de decisiones y las actuaciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia basándose en los tratados existentes".

2.1. Derechos fundamentales y ciudadanía

Los derechos fundamentales constituyen el eje de los valores de la Unión. La Comisión centrará su acción en el **respeto y promoción** de los derechos fundamentales para todos y desarrollará el concepto de **ciudadanía de la UE**.

La **ciudadanía** de la Unión implica varios derechos cruciales, incluida la **libre circulación** en la Unión y la **protección diplomática y consular**.

Están previstas las siguientes acciones:

- La Comisión recibe un número creciente de peticiones para que intervenga en casos de supuestas violaciones de derechos fundamentales por parte de los Estados miembros. La Comisión continuará supervisando y promoviendo los derechos fundamentales de conformidad con el Tratado de la UE y de su Comunicación de 2002 sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea⁴, que brindan a las instituciones de la Unión los medios para asegurarse de que todos los Estados miembros respeten los valores comunes.
- La Comisión dará **prioridad** absoluta a una **aplicación correcta** por los Estados miembros de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que entró en vigor el 30 de abril de 2006.
- Es importante desarrollar en la UE un conocimiento común y unas normas comunes sobre cómo proteger a los ciudadanos de la UE que necesiten ayuda en terceros países en los que su Estado miembro no esté representado. La Comisión está dispuesta a contribuir a **actividades de formación** de funcionarios de los Estados miembros de la UE, tales como apoyo a la formación en temas relacionados con la protección consular y diplomática de los ciudadanos de la UE.
- Paralelamente, se están preparando **campañas de comunicación e información** dirigidas a los ciudadanos de la UE sobre su derecho a la protección diplomática y consular por parte de la UE.
- Las Directrices Consulares comunes actualizadas para las misiones de los Estados miembros en terceros países establecen por primera vez una función de apoyo pragmática de las delegaciones de la Comisión como apoyo logístico y en personal en casos de crisis consular⁵. Esto refuerza las capacidades de los Estados miembros para servir a los ciudadanos que lo necesiten y tendrá que ser desarrollado. Para el segundo semestre de 2006 se espera un informe conjunto del Secretario General/Alto Representante y de la Comisión sobre una mayor cooperación consular entre los Estados miembros de la UE, incluyendo puntos de asistencia consular mutua en zonas predefinidas.
- Teniendo en cuenta las peticiones de los Estados miembros al adoptar el Programa de La Haya, la Comisión considerará cómo desarrollar las ideas (1) para crear

⁴ COM(2003) 606.

⁵ Informe de la Presidencia "Fortalecimiento de las capacidades de respuesta a emergencias y crisis", adoptado por el Consejo Europeo de junio de 2006.

"Euroconsulados" para compartir funciones consulares comunes, también en beneficio de los ciudadanos de la UE, y (2) cómo redactar un código consular europeo.

2.2. Desarrollo de la segunda fase de asilo

En los próximos años será aún necesario mucho trabajo para establecer un **sistema común europeo de asilo con procedimientos efectivos y armonizados** que respeten la tradición humanitaria de Europa y las obligaciones internacionales de la Unión.

Las acciones previstas son las siguientes:

- **Evaluación del marco legislativo existente.** A finales de 2006, la Comisión presentará la evaluación del Reglamento de Dublín y de la Directiva sobre las condiciones de acogida, mientras que en 2008 se evaluará la Directiva sobre calificación.
- En 2007, un **Libro verde sobre la política de asilo**, seguido por un **plan sobre política de asilo**, detallará los sucesivos pasos de la segunda fase de realización del sistema común europeo de asilo.
- Tras la Comunicación adoptada en febrero este año⁶, se adoptarán nuevas medidas en el campo de la **cooperación práctica entre administraciones** con objeto de lograr una convergencia de los sistemas de asilo de los Estados miembros, especialmente mediante la creación de una base de datos comunitaria que contenga información sobre el país de origen.

2.3. Gestión de la inmigración

Un **planteamiento general** de la gestión de la inmigración implica el desarrollo de una política común de inmigración que aborde la situación de los inmigrantes legales en toda la Comunidad paralelamente a medidas destinadas a combatir más eficazmente la inmigración ilegal y a reforzar la lucha contra el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos, en especial mujeres y niños.

Están previstas las siguientes acciones:

- Además del plan político sobre inmigración legal, la Comisión se propone presentar propuestas para una **Directiva marco del Parlamento Europeo y del Consejo y cuatro Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo para tipos específicos de trabajadores inmigrantes** (trabajadores con alto nivel de formación, temporeros, trasladados dentro de la misma empresa y aprendices).
- Debido al aumento de la inmigración ilegal procedente del oeste y norte de África y que afecta en primer lugar a Italia, España, Malta, Grecia y a la zona mediterránea, la Comisión está coordinando con los Estados miembros, EUROPOL, FRONTEX y el Centro Común de Investigaciones la ejecución de las **acciones prioritarias** decididas en la reunión informal de Jefes de Estado y de

⁶ COM(2006) 67.

Gobierno de Hampton Court y durante el Consejo Europeo de diciembre de 2005. Está previsto elaborar un informe provisional para **finales de 2006**.

- Se reforzarán las acciones relativas a la **dimensión exterior de la inmigración**. Los problemas de la inmigración deben formar parte fundamental de las relaciones exteriores de la Unión con los países de origen y tránsito, como parte de un planteamiento general sobre la inmigración. En especial, los trabajos relativos a **inmigración y desarrollo** se centrarán en reforzar las sinergias entre ambos aspectos, subrayando asuntos tales como las transferencias de fondos por parte de los inmigrantes, el papel de las diásporas, la circulación de cerebros y la inmigración circular, así como en atenuar el impacto que para los países de origen representa la fuga de cerebros.
- La Comisión presentará en julio de este año una comunicación sobre la **inmigración ilegal** en la que se dará prioridad al incremento de la confianza mutua y al intercambio de información entre Estados miembros, incluida la relativa a las regularizaciones de inmigrantes ilegales; a mejorar el control del acceso al territorio; y a combatir el empleo de inmigrantes ilegales de terceros países.
- Unas políticas viables de inmigración legal requieren **políticas coordinadas de integración**, adaptadas a estancias cortas y largas, y a los problemas que surgen en la segunda y tercera generación. Dando continuación a la Comunicación de la Comisión de 1 de septiembre de 2005 y a las conclusiones del Consejo de diciembre de 2005, se proseguirá con la ejecución de las políticas de integración.

2.4. Gestión integrada de las fronteras exteriores e interoperatividad de los sistemas de información

Un área en que las **personas se desplazan libremente** exige el control del acceso al territorio de la Unión mediante un sistema integrado de gestión de las fronteras externas, una política común de visados y el uso juicioso de nuevas tecnologías, tales como los identificadores biométricos.

Están previstas las siguientes acciones:

- Examen del papel de FRONTEX en la coordinación, en el campo de la inmigración, de operaciones de enlace entre redes existentes en terceros países de salida y de tránsito.
- La Comisión presentará en julio de este año una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación, funciones y financiación de "**equipos de reacción rápida**" formados por expertos nacionales que, bajo los auspicios de FRONTEX, facilitarán **ayuda técnica y operativa** a los Estados miembros para el control y la vigilancia de las fronteras externas.
- En especial, el uso de datos biométricos permitiría recopilar y almacenar **información sobre la entrada y salida** de nacionales de terceros países en el **espacio Schengen**. La Comisión está poniendo en marcha un estudio, cuyos resultados estarán disponibles en junio de 2007, para evaluar la viabilidad de un **sistema de información de entradas y salidas de la UE**, así como de un

"programa de viajeros de confianza" que haga más fácil los desplazamientos transfronterizos de viajeros que no suponen ningún riesgo.

- Podría estudiarse la idea de crear un **registro europeo de documentos de viaje** expedidos a ciudadanos de la UE.
- La Comisión estudiará con el Parlamento y el Consejo la forma de materializar las propuestas específicas contenidas en su Comunicación de noviembre de 2005 sobre una mejor eficacia, interoperatividad y sinergia entre las **bases de datos** europeas. Sobre la base de estas discusiones, se presentará un plan de acción en 2007.

2.5. Seguimiento de los programas de reconocimiento mutuo (en asuntos civiles y penales)

En el campo del Derecho civil y penal, el **principio de reconocimiento mutuo** continuará siendo la piedra angular de las políticas de la Unión. El reconocimiento mutuo se basa en la confianza mutua en los sistemas jurídicos y judiciales.

Están previstas las siguientes acciones:

- Tras su Comunicación de mayo de 2005, la Comisión ha presentado varias propuestas legislativas para incrementar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en materia penal, tanto en las fases previas como posteriores al juicio. Estas iniciativas deberían ser **adoptadas y ejecutadas rápidamente**. La confianza mutua debe consolidarse estableciendo normas comunitarias relativa a los conflictos jurisdiccionales, las garantías procesales, la presunción de inocencia y normas mínimas sobre recogida de pruebas y mediante **acciones concretas** para mejorar la formación judicial y la eficacia de los sistemas de justicia.
- En 2007 se presentará un estudio relativo a los problemas horizontales que surgen al negociar y aplicar el principio de reconocimiento mutuo y a las deficiencias del actual sistema de cooperación en materia penal, que podrían solventarse mediante nuevos instrumentos.
- A medio plazo, se estudiará la gradual **consolidación** en **instrumentos de reconocimiento mutuos** de los actuales mecanismos de asistencia judicial, en especial los relativos a la obtención de pruebas en el ámbito del Derecho penal.
- Establecer un **espacio único de justicia en asuntos civiles** es esencial para las **empresas** y los **ciudadanos**. Debería darse un nuevo ímpetu político al programa de 2000 sobre reconocimiento mutuo en asuntos civiles para asegurarse de que se mantiene el desarrollado desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que conduzca a la realización del programa según lo previsto en el plan de acción de La Haya. En especial, la Comisión propondrá las medidas legislativas necesarias para concluir la abolición del exequátur en las decisiones civiles y mercantiles, y también presentará libros verdes sobre la mejora de la eficacia en la aplicación de sentencias. Por otra parte, la Comisión propondrá varios nuevos instrumentos relativos al **Derecho de familia**, que afectan a los ciudadanos en sus vidas diarias, tales como sucesiones y derechos de propiedad de parejas casadas y de hecho.

- Facilitar el **acceso a la justicia** para los ciudadanos es un desafío real para consolidar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. En un primer momento, la Comisión propondrá modificar la decisión del Consejo relativa a las creación de la red judicial europea en asuntos civiles, para acercarla a los ciudadanos y a los profesionales del Derecho y para mejorar su eficacia.

2.6. Acceso a la información necesaria para combatir el terrorismo y la delincuencia organizada

La información necesaria para luchar contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia debería cruzar sin obstáculos las fronteras internas de la UE. El tratamiento de la información pertinente en toda la UE por parte de las autoridades competentes apoyará las medidas nacionales y comunitarias destinadas a mejorar la capacidad de la UE en conjunto para prevenir y combatir el terrorismo y la delincuencia.

El Programa de La Haya invitaba a la Comisión a presentar legislación a finales de 2005 para ejecutar el "**principio de disponibilidad**" y que debería estar en funcionamiento el 1 de enero de 2008⁷. En octubre de 2005, la Comisión presentó una propuesta de decisión marco del Consejo sobre el principio de disponibilidad.

El intercambio de información entre Estados miembros en el campo de la justicia penal tiene que ampliarse a los **antecedentes penales**. El sistema actual basado en el Convenio Europeo sobre Asistencia Mutua en Materia Penal de 1959 presenta **graves defectos**. La Comisión ya ha presentado propuestas legislativas para crear un sistema automatizado de intercambio de información sobre antecedentes penales, que mejoraría la comprensión mutua y facilitaría el conocimiento mutuo de las condenas dictadas en la UE. Se facilitará apoyo financiero a los Estados miembros para ayudar a la puesta en red de los antecedentes penales nacionales.

Probablemente en este momento son innecesarias nuevas iniciativas, pero es de vital importancia que las propuestas legislativas existentes ya presentadas por la Comisión y las que se añadirán próximamente sean **adoptadas y aplicadas rápidamente**, con objeto de garantizar una **ejecución plena** del principio de disponibilidad y un **desarrollo y aplicación efectivos** a escala comunitaria del sistema de antecedentes penales.

La Comisión cree firmemente que, en paralelo al avance en el intercambio de información, es imprescindible avanzar en la **protección de datos** en el ámbito de la cooperación policial y judicial. La Comisión considera que estas iniciativas deben ser acompañadas por una legislación jurídicamente vinculante sobre protección de datos que garantice un alto nivel de protección de los datos personales en todos los Estados miembros. La Comisión lamenta la falta de avances con respecto a la propuesta que presentó en octubre de 2005 y considera que la adopción rápida de ésta por el Consejo es imprescindible.

2.7. Lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y futuro de Europa

El terrorismo y la delincuencia organizada seguirán siendo una **amenaza constante** en los próximos años. La Unión tendrá que permanecer particularmente vigilante a la hora de demostrar su capacidad única de desarrollar políticas europeas mediante un refuerzo del

⁷ Según el principio de disponibilidad, tal como se contempla en el Programa de La Haya, las autoridades de un Estado miembro pondrán a disposición de las autoridades de otro Estado miembro la información que necesiten a efectos represivos, bajo ciertas condiciones.

conocimiento y el establecimiento de contactos estrechos con todas las partes afectadas, y ayudando a Estados miembros y autoridades policiales y judiciales en su lucha diaria para hacer frente a este desafío.

Con el incremento de la **cooperación operativa** y la **confianza mutua** entre Estados miembros, la Comisión cree que es hora de desarrollar una **estrategia interna de seguridad**, basada en el trabajo interinstitucional en curso en el campo del contraterrorismo y la protección de infraestructuras vitales.

Están previstas las siguientes acciones:

- La Comisión presentará pronto una propuesta de programa de **protección de infraestructuras vitales**, basado en las amplias consultas desarrolladas desde 2005. A finales del presente año y considerando los resultados preliminares de un estudio de viabilidad de una **red de alerta sobre infraestructuras vitales**, la Comisión presentará una propuesta de decisión del Consejo al respecto.
- La Comisión está considerando la posibilidad de modificar la decisión marco del Consejo sobre terrorismo con el fin de mejorar la definición de la **incitación** al terrorismo y de sancionar la difusión de **información útil para la fabricación de artefactos explosivos**.
- A finales de año, la Comisión prevé presentar una comunicación sobre **bioterrorismo**.

2.7.1. *El futuro de Europol*

Europol existe para mejorar la eficacia y la cooperación entre autoridades policiales de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, facilitando el intercambio de información entre Estados miembros y recopilando y analizando dicha información. El valor añadido de Europol continúa radicando en su capacidad de apoyar las investigaciones al facilitar análisis de gran calidad sobre actividades delictivas.

La Comisión cree que Europol necesita un **fundamento jurídico más flexible** que garantice que las decisiones políticas adoptadas para mejorar su funcionamiento puedan aplicarse sin retrasos injustificados. También será necesario mejorar la supervisión y el control por parte del Parlamento Europeo sobre las actividades de Europol, para aumentar la **transparencia y la responsabilidad democrática**, pero siempre **garantizando la confidencialidad** de la información y de los procedimientos operativos.

Esta prevista la siguiente acción:

- La Comisión examina la posibilidad de presentar una propuesta de decisión del Consejo que **sustituya** al Convenio Europol existente, con objeto de mejorar su eficacia operativa.

2.8. **Perspectivas financieras en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia**

Una de las condiciones previas esenciales para lograr los objetivos políticos fijados por el Programa de La Haya es disponer de los **recursos financieros adecuados**. El reciente acuerdo sobre las perspectivas financieras ha reconocido esta necesidad proporcionando **más**

fondos a las políticas de libertad, seguridad y justicia. En 2007 se aplicarán los nuevos programas marco financieros, que desempeñarán un papel estratégico en la ayuda a la Unión y a los Estados miembros.

Este refuerzo de la ayuda financiera con cargo al presupuesto comunitario servirá para apoyar una **distribución equitativa de responsabilidades colectivas** en un área sin fronteras en asuntos como el asilo, la inmigración y las fronteras, y la cooperación operativa (en especial patrullas conjuntas y vuelos de expulsión conjuntos). En la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y para mantener una zona de justicia, la financiación de la UE facilitará la aparición de planteamientos comunes. Se invita a los Estados miembros a aprovechar plenamente el potencial que supone el nuevo marco financiero presentando propuestas ambiciosas y precisas de proyectos que demuestren el valor añadido de la acción al nivel de la UE.

2.9. Dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia

En diciembre de 2005, el Consejo de Justicia e Interior aprobó la primera estrategia sobre la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia⁸, que estableció una serie de prioridades temáticas así como los mecanismos de ejecución. Ahora la Comisión está **ejecutando los elementos clave** de la estrategia, por ejemplo mediante el espacio común de libertad, seguridad y justicia con **Rusia**, el plan de acción revisado de justicia e interior con Ucrania y los planes de acción europeos de vecindad y, especialmente, a través de una constante **profundización de la cooperación con Estados Unidos**.

Los avances en materia de refuerzo del **Estado de Derecho** en nuestra cooperación con terceros países **necesitan tiempo**. Por lo tanto, la Comisión y los Estados miembros deberían centrarse en la **ejecución en vez de renovar o actualizar** la estrategia de la UE. Las prioridades temáticas y geográficas han sido claramente establecidas y ahora la estrategia debe **aplicarse efectivamente** para que dé resultados. En el campo de la libertad, la seguridad y la justicia sólo pueden obtenerse progresos a través de una **contribución activa** tanto de los Estados miembros como de la Comisión, trabajando juntos de manera concertada. La elaboración de documentos operativos para los Balcanes Occidentales y para las drogas de Afganistán demuestra el valor de tal cooperación. Basándose en el trabajo emprendido desde finales de 2005, la Comisión presentará en diciembre de 2006 un **informe provisional** que recapitulará la aplicación de la estrategia. Otros instrumentos importantes en el ámbito exterior de la libertad, la seguridad y la justicia son los acuerdos de readmisión y expedición de visados, concluidos hasta ahora con países que revisten suma importancia para la UE como, por ejemplo, Rusia. La Comisión seguirá trabajando en este sentido.

2.10. Ejecución y evaluación de las políticas de libertad, seguridad y justicia

Teniendo en cuenta el **mandato** dado a la Comisión por el Programa de La Haya y su plan de acción, la **situación fragmentaria** de los mecanismos existentes de supervisión y evaluación, y la necesidad de transmitir **información detallada** a todos los interesados sobre la ejecución y los resultados de las políticas, la Comisión considera que **ha llegado el momento** de crear un **mecanismo coherente y completo de evaluación** de las políticas de la UE en el ámbito de

⁸ Estrategia sobre la dimensión exterior de justicia e interior: Libertad, seguridad y justicia globales, basada en la Comunicación de la Comisión COM(2005) 491 de 12.10.2005.

la libertad, la seguridad y la justicia, en un espíritu de **colaboración** con los Estados miembros y las instituciones de la UE.

Tal mecanismo, que incluirá la **supervisión anual de la aplicación**⁹ y la **evaluación de los resultados** de las políticas, se presenta en la comunicación paralela sobre la evaluación de las políticas de la UE sobre libertad, seguridad y justicia.

3. MEJORA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL CAMPO DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

3.1. Problemas recurrentes en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia

Las políticas de libertad, seguridad y justicia **preocupan y tienen importancia para nuestros ciudadanos**, tal como lo han demostrado recientemente los debates planteados en el marco del Plan D (democracia, diálogo y debate) y como lo reiteran los sondeos de opinión. Los ciudadanos europeos quieren que la UE sea más eficaz, en especial en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, pero también en la gestión de los flujos de inmigración y en el control de las fronteras exteriores.

A pesar de este gran interés, los avances son lentos y el desarrollo de políticas de libertad, seguridad y justicia en la UE se enfrenta a **dificultades recurrentes** que provocan numerosos bloqueos. El primer seguimiento anual del Programa de La Haya, presentado en la Comunicación paralela, ha probado que estas dificultades se deben principalmente a la particularidad del **proceso de toma de decisiones**.

En especial, las decisiones sobre **cooperación policial y judicial en materia penal** aún necesitan el acuerdo unánime de todos los Estados miembros. Estos asuntos se abordan en un **marco particular** (título VI del TUE), que aplica el llamado **método del "tercer pilar"**, caracterizado por:

- **instrumentos legislativos específicos** (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios) que complican más su aplicación;
- insuficientes poderes del Parlamento Europeo en el **proceso legislativo**;
- uso de la **unanimidad**, lo que a menudo desemboca en acuerdos sobre la base del mínimo común denominador;
- derecho compartido de iniciativa con cada uno de los 25 Estados miembros, lo que no favorece una "dimensión europea" verdadera, ni la fiabilidad de las iniciativas legislativas de los Estados miembros, no sometidas previamente a una evaluación de impacto;
- **papel limitado** del Tribunal de Justicia (exclusión de procedimientos de infracción; cuestiones prejudiciales sujetas a la voluntad de los Estados miembros)

⁹ Según lo detallado en la Comunicación sobre la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2005, presentada paralelamente a la presente Comunicación.

-aceptado hasta ahora por 14 de los 25 Estados miembros- y posibilidad de limitarse a las más altas instancias jurisdicciones nacionales).

- falta de procedimientos formales de infracción para asegurar una transposición y aplicación apropiadas.

De hecho, las discusiones en el Consejo han mostrado que recientemente está resultando muy difícil avanzar en la UE en áreas tales como el **reconocimiento mutuo en asuntos penales** y la **cooperación policial**.

El pasado mes de junio el Consejo de Justicia e Interior pudo alcanzar finalmente un acuerdo sobre la propuesta de la Comisión relativa a un **exhorto europeo de obtención de pruebas**, sólo después de larguísimas negociaciones y sobre la base del mínimo común denominador, lo que no satisface no sólo a la Comisión sino tampoco a la mayor parte de los Estados miembros y tiene un **impacto negativo** en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, que conforme a los Programas de Tampere y La Haya representan la piedra angular de las políticas de la Unión en el campo de la cooperación judicial.

No se ha logrado ningún avance en los últimos tres años con respecto a las normas mínimas básicas sobre **derechos procesales** aplicables en la UE, tales como el derecho de los detenidos a contar con un intérprete. Las discusiones sobre un texto destinado a definir y condenar uniformemente en Europa el **racismo y la xenofobia** también están totalmente bloqueadas desde hace casi dos años, aunque hay signos recientes de que podrían retomarse.

Finalmente, no se ha avanzado con respecto a la propuesta de la Comisión de autorizar las **investigaciones y procesamiento transfronterizos**.

Algunas de estas dificultades recurrentes también son visibles en las políticas "comunitarizadas" de libertad, seguridad y justicia (título IV del TCE), donde siguen existiendo especificidades con respecto a la competencia del Tribunal de Justicia para los **actos prejudiciales** (artículo 68 del TCE) y en donde los asuntos de **inmigración legal y Derecho de la familia** aún se deciden por unanimidad. En el caso de la **inmigración legal**, por ejemplo, las discusiones sobre la propuesta presentada en 2001 por la Comisión con respecto a una Directiva sobre entrada y estancia de nacionales de terceros países a efectos de empleo fueron infructuosas debido a esta regla de la unanimidad. Recientemente, la Comisión ha vuelto a plantear este asunto mediante un libro verde y un plan de acción resultante presentados en diciembre de 2005, pero en este momento es difícil predecir si este debate pondrá fin a la aplicación de la regla de la unanimidad en este campo.

En lo que respecta a la **competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**, existe el riesgo de que asuntos de gran importancia y delicados, como el acceso a la justicia o los derechos de asilo no se beneficien del mismo control jurisdiccional o de una aplicación uniforme en Europa.

3.2. Resolución de dificultades actuales: *cláusulas "de pasarela"*

La Comisión cree que el primer balance de la ejecución del Programa de La Haya constituye un buen momento para **reactivar y estimular** el debate sobre cómo **mejorar el proceso de toma de decisiones en la UE** y asegurar una mejor evaluación y aplicación de la legislación sobre libertad, seguridad y justicia. Esto debe hacerse **utilizando eficazmente las posibilidades ofrecidas por los Tratados actuales**.

La Comisión considera que aplicar completamente los Tratados actuales permitiría una mayor **eficacia y coherencia** en ámbitos en que el **valor añadido** de la acción a nivel de la UE es reconocido ampliamente y pedido expresamente por nuestros ciudadanos, quienes, según lo confirmado recientemente por los resultados del último Eurobarómetro, piden **más protección y seguridad**.

Por otra parte, en opinión de la Comisión y tal como lo reflejó en su Comunicación de 10 de mayo de 2006, el uso pleno de los Tratados actuales fijará las condiciones necesarias para alcanzar los **objetivos ambiciosos** contenidos en el Programa de La Haya y permitirá su **aplicación completa**. Los Tratados actuales establecen la posibilidad de superar las dificultades mencionadas en el capítulo 3.1 mediante el uso de las llamadas "**cláusulas de pasarela**" contenidas en los artículos 42 del TUE y 67.2., segundo guión, del TCE.

El artículo 42 del TUE establece el derecho de iniciativa de la Comisión (o de un Estado miembro) para proponer que las acciones en los ámbitos contemplados en el artículo 29 del TUE (**lucha contra el terrorismo y la delincuencia mediante acciones en el campo policial y judicial en materia penal**) queden contempladas por el título IV del TCE y estén sujetas al mismo marco institucional que otras políticas de libertad, seguridad y justicia "comunitarizadas". La decisión sobre el uso del artículo 42 del TUE está sujeta a la **unanimidad** en el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y a una adopción conforme a los **requisitos constitucionales de los Estados miembros**.

El artículo 67.2, segundo guión, del TCE permite al Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, decidir que la **inmigración legal** se rija por el **procedimiento de codecisión**, asegurando por lo tanto un examen democrático apropiado por parte del Parlamento Europeo.

El artículo 67.2, segundo guión, del TCE requiere que el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adapte lo previsto en el artículo 68 del TCE con respecto a las competencias del Tribunal de Justicia; esto debería hacerse decidiendo que la **competencia en materia de cuestiones prejudiciales** del Tribunal de Justicia para las políticas de libertad, seguridad y justicia "comunitarizadas" se adecue a la previstas para otras políticas de la CE, reforzando el papel del Tribunal de Justicia¹⁰.

La Comisión cree que las "**cláusulas de pasarela**" representan la herramienta apropiada a disposición de la Unión y de los Estados miembros para alcanzar el objetivo ambicioso de mejorar la toma de decisiones en el ámbito de libertad, seguridad y justicia.

El valor añadido real de utilizar las "cláusulas de pasarela" sería aplicar el **método "comunitario"** a las políticas en este campo, lo que ha demostrado aportar **más eficacia, transparencia y responsabilidad**. El mejor ejemplo de los beneficios de este método es la reciente adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de la propuesta de la Comisión de Directiva sobre almacenamiento de datos de telecomunicaciones, acordada solamente tres meses después de la propuesta de la Comisión.

¹⁰ Dado que, a pesar de la expiración del período transitorio el 1 de mayo de 2004, el Consejo todavía no ha cumplido su obligación de adaptar las disposiciones del artículo 68 del Tratado CE, la Comisión remite al Parlamento Europeo y al Consejo, paralelamente a la presente Comunicación, una Comunicación específica sobre ese tema.

Aplicando el método "comunitario" se obtendrían las siguientes ventajas:

- incrementar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad de los procedimientos legislativos;
- generalización de los **instrumentos legislativos comunitarios** (Reglamentos, Directivas, decisiones conformes a los Tratados actuales);
- reconocimiento del poder legislativo de **codecisión** a los representantes democráticamente elegidos de los ciudadanos de la UE a través del Parlamento Europeo;
- garantizar la "dimensión europea" de las propuestas legislativas mediante el derecho de iniciativa de la Comisión y el uso de instrumentos efectivos para medir el impacto;
- favorecer el consenso y la búsqueda de la calidad a través del **voto por mayoría cualificada**;
- asegurar un diálogo judicial apropiado con las jurisdicciones nacionales a través del **mecanismo de cuestiones prejudiciales** y supervisando la aplicación por los Estados miembros a través del **procedimiento de infracción**.

Por otra parte, el uso de las "cláusulas de pasarela" para asuntos de cooperación policial y judicial sería muy importante para abordar la cuestión de la delimitación entre el primer y el tercer pilar, que es un asunto no sólo hipotético, como lo muestran claramente **sentencias recientes** del Tribunal de Justicia (sobre **delitos medioambientales** y **transferencia de datos sobre los pasajeros de las compañías aéreas**). El tratamiento de estos asuntos bajo un **único marco jurídico** resultaría ciertamente en mayor seguridad jurídica y mayor eficacia.

En particular, el artículo 42 del TUE permite cierta **flexibilidad**, especialmente en términos de definición de las condiciones pertinentes de votación que correspondan a los ámbitos transferidos del título VI del TUE. La Comisión cree que debería reflexionarse y debatir con los Estados miembros y las instituciones de la UE para hacer un **mejor uso** de las diversas **opciones** ofrecidas por el artículo 42.

4. CONCLUSIONES

Los ciudadanos europeos urgen a la UE para que establezca las medidas necesarias para que Europa sea un lugar seguro para vivir. La Unión debe poder responder rápidamente, garantizando al mismo tiempo que los ciudadanos puedan ejercer sus libertades individuales.

La Unión y los Estados miembros deben responder juntos a este desafío porque el terrorismo y la delincuencia organizada no respetan fronteras ni procedimientos. Aplicar y desarrollar el Programa de La Haya es un objetivo común, que impone una toma de decisión efectiva y prioridades políticas claras.

Identificar los próximos pasos en el camino de la **integración europea** en los ámbitos de libertad, seguridad y justicia y **racionalizar los procedimientos de toma de decisiones** son

acciones que deberían realizarse en paralelo. La Comisión cree que representa la única forma viable de progresar en este ámbito político.

Sobre la base de su evaluación del estado de ejecución del Programa de La Haya, la Comisión se propone **poner en marcha una discusión**, en **asociación** con las otras instituciones de la UE y los Estados miembros, sobre cómo presentar la agenda política de tal forma que se cubran las expectativas de los ciudadanos de la UE y mejore el funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Sobre la base del **resultado de la reflexión y la discusión** durante la próxima Presidencia finlandesa del Consejo sobre los beneficios de utilizar los Tratados actuales, la **Comisión está dispuesta a tomar iniciativas** de conformidad con el artículo 42 del TUE y con el artículo 67.2, segundo guión, del TCE¹¹.

¹¹ Sin perjuicio de la iniciativa específica tomada en la Comunicación de la Comisión citada en la nota 6.