

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 2.7.2008
COM(2008) 373 final

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

Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2007

**{SEC(2008) 2048}
{SEC(2008) 2049}**

(presentada por la Comisión)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2007

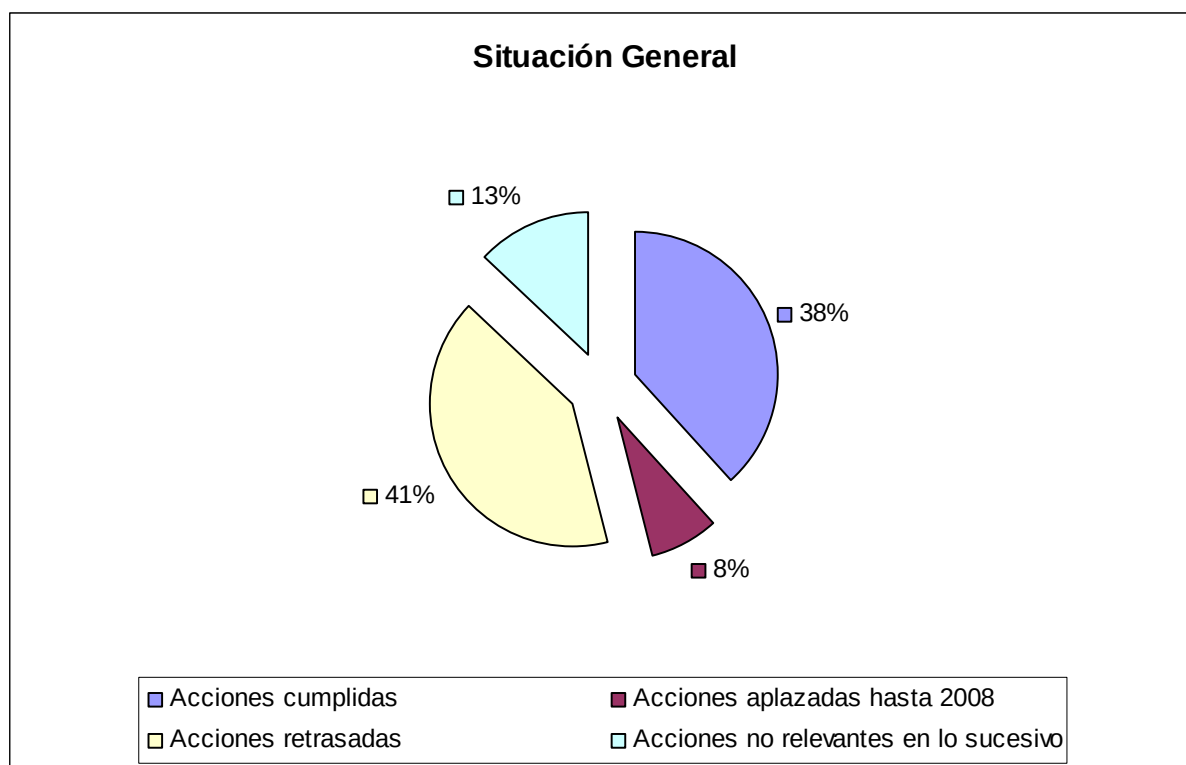
1. Esta Comunicación responde al deseo del Consejo Europeo de que la Comisión presente un informe anual sobre la ejecución del Programa de La Haya y su Plan de Acción¹. La metodología utilizada es la del primer informe anual (2005)².
 2. El objetivo del presente ejercicio es el **seguimiento de la adopción de las medidas** previstas en el Programa de La Haya a **nivel institucional** (parte I y anexo 1) y de su ejecución a **nivel nacional** (parte II y anexo 2). Esto 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 de la lucha contra el terrorismo, que completan el Plan de Acción de La Haya según el calendario fijado.
 3. Por tanto, se examinan todas las medidas propuestas para 2007 y las medidas pendientes de realización desde 2005. La Comunicación también se refiere a determinadas acciones suplementarias que, aunque no se programaron en el plan de acción, han completado los trabajos realizados en el marco de las diversas políticas del Programa de La Haya.
-
1. **SEGUIMIENTO DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS PARA 2007 EN EL PROGRAMA DE LA HAYA**
 4. **El balance global es bastante insatisfactorio**³. Un número significativo de acciones previstas en el Plan de Acción (véanse, en particular, las medidas recogidas en los apartados 1.3.3 y 1.4.2) se abandonaron o retrasaron al ser superadas por los acontecimientos o al producirse cambios en las prioridades. Además, hubo que modificar el calendario de algunas acciones para tener en cuenta la posible evolución institucional.
 5. El informe de 2007 muestra un **grado de cumplimiento inferior (38 % de acciones realizadas)** al de 2006 (53 % realizadas), y un incremento sustancial de las acciones que hubo que retrasar: 41 % frente a 27 % en 2006.

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).

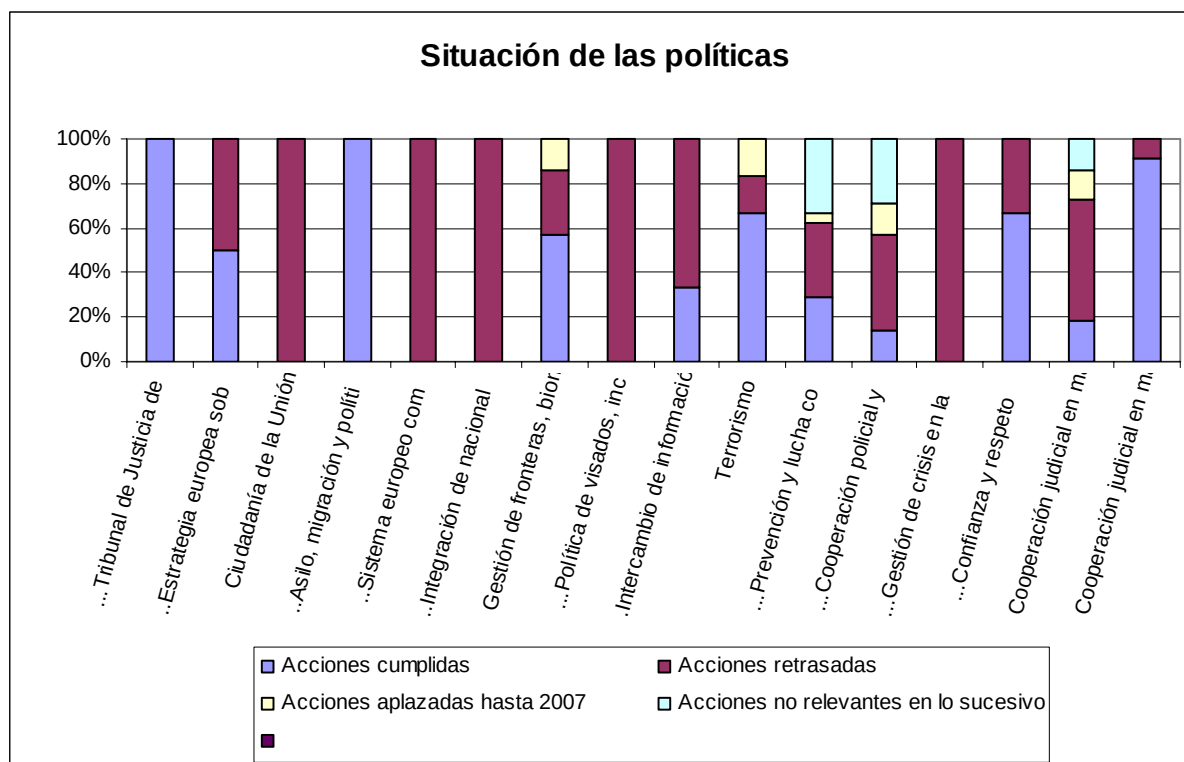
² COM(2006) 333 final.

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

6. El **cuadro 1** muestra la situación general de las medidas institucionales previstas para 2007 (o acciones no realizadas en años anteriores) y las acciones en curso⁴ del Plan de Acción de La Haya.
7. Se alcanzó un **nivel de cumplimiento satisfactorio** principalmente en los ámbitos siguientes: política de migración y fronteras, terrorismo, confianza y reconocimiento recíproco y cooperación judicial en materia civil.
8. Se alcanzó un **nivel de cumplimiento claramente insuficiente** en los ámbitos siguientes: política de visados, intercambio de información entre servicios policiales y autoridades judiciales, prevención y lucha contra la delincuencia organizada, gestión de crisis en la Unión Europea, cooperación policial y aduanera y cooperación judicial en materia penal.



⁴ Como en los informes anteriores, las acciones en curso no se han incluido en los gráficos. No obstante, los detalles de estas acciones se encuentran en los anexos y en el texto principal de la Comunicación.



1.1. Orientaciones Generales

1.1.1. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

9. El 1 de marzo de 2008, el Tribunal de Justicia adoptó un nuevo procedimiento para **resolver con mayor rapidez** las cuestiones prejudiciales que se presenten con carácter muy urgente. Esta innovación, cuya necesidad se puso de manifiesto en los debates del Programa de La Haya, reducirá el tiempo dedicado a examinar los asuntos relativos a la interpretación del Título IV de la Tercera Parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Título IV del Tratado de la Unión Europea.

1.1.2. Estrategia europea sobre drogas

10. Las **acciones** de 2007 presentadas en el Plan de acción de la UE contra la droga se **realizaron parcialmente**.
11. El 10 de diciembre se adoptó la Comunicación relativa al informe de 2007 sobre el estado actual de aplicación del plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga (2005-2008). En 2008 se presentará la evaluación final y la propuesta para un nuevo plan de acción.
12. Se produjeron algunos retrasos en la publicación del informe relativo a la aplicación y el funcionamiento de la Decisión marco sobre el tráfico de drogas previsto para 2007. La Comisión lo presentará en mayo de 2009, ya que se ha decidido que, en interés de la evaluación, debe mantenerse el calendario establecido en el artículo 9, apartado 2, de la Decisión marco.

1.2. Consolidación de la libertad

1.2.1. Ciudadanía de la Unión

13. Se realizaron **algunos progresos** en este terreno. El 5 de diciembre de 2007, la Comisión presentó una Comunicación sobre la protección consular eficaz en los terceros países⁵ basada en su Libro Verde de 2006. Sin embargo, la iniciativa de los ciudadanos europeos, prevista para 2007, no pudo presentarse porque los actuales Tratados no constituyen la base jurídica necesaria para establecer las disposiciones y condiciones necesarias para dicha iniciativa.

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

14. La evolución de este sector ha sido **satisfactoria**. La propuesta que establece la Red Europea de Migración fue presentada por la Comisión el 10 de agosto de 2007 y, en consecuencia, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó un enfoque común sobre el proyecto de Decisión por la que se establece la Red Europea de Migración, el 6 de diciembre de 2007. La adopción formal por el Consejo tendrá lugar en la primera mitad de 2008.

1.2.3. Sistema Europeo Común de Asilo

15. Pueden señalarse algunos progresos en el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), pero en conjunto los **resultados** en este ámbito son **desiguales**.
16. En 2007 se realizó una evaluación de la transposición y ejecución de los instrumentos jurídicos (incluidos los de migración) de la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo. Hay que destacar también la publicación en 2007 de los informes de evaluación del sistema de Dublín y de la Directiva sobre condiciones de acogida. En 2008, los resultados finales se evaluaron y se hicieron accesibles dentro del plan de acción de esta política (véase el apartado 17).
17. En 2007 se publicó un Libro Verde sobre la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo, y los resultados de las amplias consultas se incluirán en el plan de acción de la política de asilo que se presentará en 2008. También se propuso una modificación de la Directiva sobre residentes de larga duración⁶ que extiende el ámbito de aplicación de ésta a los beneficiarios de la protección internacional.
18. Se han retrasado los estudios sobre el tratamiento común de las solicitudes de asilo que, en principio, estaban previstos para 2006.

1.2.4. Migración legal

19. Además de la evaluación y el seguimiento de la transposición y aplicación de las directivas de la primera fase sobre migración legal (véase el apartado 16 anterior), **en 2007 se adoptaron varias iniciativas** no incluidas en el plan de acción y, en

⁵ Protección diplomática y consular eficaz en los terceros países: la contribución de la Unión Europea Plan de acción 2007-2009, COM(2007) 767 final.

⁶ COM(2007) 298 final.

particular, la Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países⁷, y dos propuestas legislativas importantes presentadas el 23 de octubre⁸. Ya se han entablado contactos con Moldavia y Cabo Verde sobre el posible establecimiento de asociaciones de movilidad con cada uno de estos países.

1.2.5. *Integración de nacionales de terceros países*

20. En septiembre de 2007, la Comisión adoptó el **Tercer informe anual sobre migración e integración**. La creación de un **sitio web sobre integración**, inicialmente previsto para 2006, se retrasó y ahora se espera que empiece a funcionar en el cuarto trimestre de 2008.

1.2.6. *Lucha contra la inmigración ilegal*

21. Los progresos en este ámbito han sido **constantes y conformes** a la idea de que, si no se adoptan medidas eficaces para combatir la inmigración ilegal, la credibilidad de la política europea de inmigración quedará gravemente dañada. La iniciativa más significativa a este respecto fue la propuesta de Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países⁹. A pesar de que las acciones contra la contratación ilegal no se incluyeron en el plan de acción para 2007, la Comisión decidió presentar esta propuesta por considerar que el empleo ilegal actúa como fuerza impulsora de la inmigración ilegal. El objetivo de la propuesta es garantizar que todos los Estados miembros adopten las mismas medidas y sanciones, así como ejecutarlas eficazmente. De hecho, es de crucial importancia que todos los Estados miembros de la UE adopten las medidas necesarias para garantizar el respeto del Estado de Derecho y del principio de legalidad en toda la UE.
22. En 2007 se iniciaron nuevas actividades como los trabajos dirigidos a lograr una **mayor participación de FRONTEX** en el desarrollo de las redes de funcionarios de enlace, y la publicación del segundo informe anual sobre la política común en materia de migración ilegal.
23. A finales de 2007 terminaron las negociaciones y la conclusión de **seis acuerdos de readmisión** con Ucrania, Moldavia, Serbia, la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), Bosnia y Herzegovina, y Montenegro. Todos estos acuerdos entraron en vigor el 1 de enero de 2008.

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

24. Se ha progresado satisfactoriamente en este ámbito.

⁷ COM(2007) 248 final.

⁸ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (COM(2007) 637 final) y propuesta de Directiva del Consejo relativa a un procedimiento único de solicitud del permiso único de residencia y trabajo para los nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro y al conjunto común de derechos de los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (COM(2007)638 final, Bruselas, 23.10.2007).

⁹ COM(2007) 249 final.

25. En septiembre de 2007 se llevaron a cabo **evaluaciones del Sistema de Información de Schengen** que respetaron estrictamente los procedimientos de evaluación Schengen aplicables. Asimismo, el 6 de diciembre de 2007 se adoptó la Decisión del Consejo relativa a la **supresión de los controles en las fronteras marítimas y terrestres y entre los nuevos Estados miembros**. La eliminación de las **fronteras aéreas concluyó** el 31 de marzo de 2008. En diciembre de 2007 nueve Estados miembros (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) se incorporaron al espacio Schengen.
26. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 11 de julio de 2007 la propuesta de la Comisión por la que se establecen unos **equipos de intervención rápida en las fronteras**. Además, el 13 de febrero de 2008 se presentó el informe de evaluación de la **Agencia de fronteras exteriores**, que forma parte del paquete de medidas de la Comisión en materia de fronteras, que incluye también dos Comunicaciones, una sobre los posibles instrumentos nuevos para desarrollar la gestión de fronteras y otra sobre un sistema europeo de vigilancia de las fronteras.
27. El 17 de abril de 2008 se adoptó formalmente el Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1030/2002 por el que se establece un **modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países**.
- 1.2.8. *Política de visados, incluido el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS)*
28. Los resultados en este sector son **desiguales**.
29. El acuerdo de facilitación de visados con Rusia entró en vigor el 1 de junio de 2007. Además, los acuerdos de facilitación de visados con Ucrania, ARYM, Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Albania y Moldavia, se negociaron y firmaron en 2007, y entraron en vigor el 1 de enero de 2008.
30. La Comisión ha proseguido su esfuerzo para que los ciudadanos de todos los Estados miembros puedan viajar sin visado de corta duración a todos los terceros países cuyos nacionales pueden viajar a la UE sin visado. A pesar de los progresos realizados con algunos terceros países (Australia, Canadá), siguen existiendo otros terceros países con los que no se han logrado aún los viajes sin visado recíprocos para los ciudadanos de todos los Estados miembros.
31. Tras el **acuerdo político** sobre el paquete de medidas legales VIS de junio de 2007, se ha elaborado un nuevo calendario del proyecto que prevé que el VIS central estará «listo para funcionar» a finales de mayo de 2009.
32. El Programa de La Haya prevé la creación de **Oficinas comunes de visados** a largo plazo, habida cuenta de los debates sobre la creación de un Servicio europeo de acción exterior. Como primera medida, se pidió a la Comisión que presentara una propuesta sobre la creación de centros comunes de solicitud de visados. La Comisión presentó en 2006 una modificación de la Instrucción Consular Común que prevé esta posibilidad y actualmente está en fase de debate en el Consejo y el Parlamento Europeo. La Comisión ha participado activamente en la creación de los dos primeros centros de este tipo en Consulados de los Estados miembros en Moldavia y Montenegro.

1.3. Aumentar la seguridad

1.3.1. *Intercambio de información entre los servicios policiales y las autoridades judiciales dentro del respeto de un equilibrio adecuado entre la seguridad y el derecho a la intimidad*

33. Para reforzar la libertad, la seguridad y la justicia se requiere un enfoque innovador del intercambio transfronterizo de información policial. Se han realizado **algunos progresos** en este terreno.
34. En junio de 2007 se alcanzó un acuerdo político sobre la iniciativa alemana de una Decisión para incorporar la mayor parte del tercer pilar no relacionada con Schengen del **Tratado Prüm** al mecanismo institucional de la Unión Europea, incluidas las huellas dactilares, el ADN y los datos de matriculación de vehículos. Una vez adoptado el texto, se puede considerar que se trata de una aplicación parcial del principio de disponibilidad. En octubre de 2007 se presentaron otras disposiciones legislativas de aplicación (véase el anexo 1).
35. Tras amplias consultas con los Estados miembros y asociaciones nacionales e internacionales, la Comisión adoptó el 6 de noviembre de 2007 la propuesta relativa a un enfoque común de la UE sobre la utilización de los datos de los pasajeros en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada (**EU PNR**) que forma parte del paquete global de medidas contra el terrorismo (véase el apartado 41).
36. Además, se siguen desarrollando vínculos entre el SIS II y el sistema de información Europol, proceso que se inició en 2006. Se señala que **Europol ya está conectado a SISone4all**.

1.3.2. *Terrorismo*

37. En este sector se ha realizado un **esfuerzo considerable**. Hay que señalar que el plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo se siguió aplicando en cuatro aspectos (prevención, protección, persecución y respuesta).
38. Tomando como base la información recogida en un informe sobre una red transfronteriza de gestión de crisis para los Estados miembros, concluido en enero de 2008, la Comisión decidió no proseguir los trabajos para la creación de la **Red europea de servicios represivos (LEN)**.
39. En el curso de 2007, el Consejo debatió el informe relativo al **mecanismo de evaluación inter pares** presentado por la Secretaría General del Consejo. Siguiendo las recomendaciones de la evaluación inter pares de los acuerdos nacionales contra el terrorismo, se destacaron varias acciones para reforzar las capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo.
40. Siguen en curso los trabajos de la Comisión destinados a impedir la producción y diseminación de armas químicas, nucleares y biológicas. La Comisión está preparando un **paquete de medidas políticas del programa QBRN** para junio de 2009, que incorporará los conocimientos de todos los servicios de la Comisión correspondientes. Dicho paquete consistirá en una Comunicación sobre el QBRN, un Plan de acción de preparación frente amenazas biológicas, un Plan de acción sobre amenazas radiológicas y nucleares, un documento de trabajo de la Comisión sobre

salud y seguridad, así como un Libro Verde sobre la contención de amenazas químicas.

41. Por último, para completar las iniciativas que figuran en el Plan de Acción de La Haya, se han tomado **iniciativas adicionales**, principalmente mediante la adopción, el 6 de noviembre de 2007, de un paquete global de medidas contra el terrorismo, incluida la propuesta relativa a **UE PNR** (véase el apartado 35), el Plan de acción sobre explosivos, y la propuesta de revisión de la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo (sobre la base del informe de evaluación de la Decisión marco). La última iniciativa – sobre la que el Consejo acordó un enfoque común ya en abril de 2008 – pretende armonizar las disposiciones nacionales relativas a la incitación pública al terrorismo, la captación y el adiestramiento de terroristas, para que estas actividades sean punibles en el conjunto de la UE, incluso si se efectúan a través de Internet, y para garantizar que las disposiciones existentes en materia de penas, responsabilidad de las personas jurídicas, y jurisdicción y procesamiento aplicables a los delitos de terrorismo, se apliquen también a tales actos.

1.3.3. Prevención y lucha contra la delincuencia organizada

42. **En este ámbito se han llevado a cabo varias acciones**, a saber: aprobación del informe anual de Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada (EADO) por Europol (junio 2007); creación de un Grupo director de investigación financiera; control de la aplicación de la legislación relativa a la trata de seres humanos; informe sobre la aplicación de la Decisión marco relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con actividades delictivas; y el informe sobre el programa de trabajo relativo a la cooperación aduanera.
43. Sin embargo, globalmente, los progresos realizados en este ámbito fueron **en gran medida insuficientes**. La principal razón que subyace a la insuficiencia es que, tras el examen por la Comisión de varias medidas (como la difusión del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre un sistema represivo eficaz basado en la inteligencia, la elaboración de Recomendaciones relativas a una metodología estándar aplicable a la vulnerabilidad del blindaje contra la delincuencia, y la Recomendación y/o propuesta de mejorar la transparencia de las entidades jurídicas para reducir la vulnerabilidad ante la infiltración por parte de la delincuencia organizada), se consideró que éstas ya no eran viables o que se desarrollarían mejor a escala del Estado miembro.
44. Otras acciones tuvieron que **retrasarse**. Entre ellas, la presentación del Informe global sobre la delincuencia europea, el establecimiento de normas comunes de investigación económica (previstas para 2009) y la adopción de una Decisión marco sobre la participación en una organización delictiva, que se aprobó a nivel político en el Consejo JAI de junio de 2006, pero aún no se ha adoptado formalmente debido a una reserva parlamentaria formulada en un Estado miembro.

1.3.4. Cooperación policial y aduanera

45. Los **avances** en este terreno fueron **insuficientes**. Tras considerarlas detenidamente, la Comisión concluyó que algunas acciones **ya no eran viables** (Comunicación relativa a la lucha contra el tráfico transfronterizo ilegal de bienes restringidos o prohibidos), o que habían sido sustituidas por otras medidas (como la propuesta de

Directiva relativa a una mayor seguridad en el transporte y a una mayor protección mediante la creación de un espacio de cooperación policial y judicial en las redes transeuropeas de transporte, sustituida por la iniciativa mencionada en el apartado 58). Otras medidas se **retrasaron**.

46. En 2007 el Consejo presentó su Informe sobre la aplicación y evaluación del programa de trabajo relativo a la cooperación aduanera para el periodo 2004-2006.
47. Siguen en curso los debates dirigidos por la Comisión sobre la realización de operaciones conjuntas de corta duración aduaneras y policiales y/o establecimiento de equipos conjuntos interdisciplinares.
48. La propuesta alemana de una **red de autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción** se aprobó a nivel político en el Consejo en junio de 2007. La creación de esta red tuvo que retrasarse porque la aprobación por el Consejo está prevista en 2008, una vez visto el dictamen del Parlamento Europeo.
49. Han avanzado los trabajos de aplicación de las Conclusiones del Consejo de 2004 relativas a la lucha contra la delincuencia organizada en los **Balcanes Occidentales**. El nuevo Convenio SECI (Iniciativa de Cooperación de Europa Sudoriental), que permitirá una cooperación más estrecha entre SECI y Europol, se está ultimando con vistas a su aprobación durante la Presidencia eslovena.

1.3.5. Gestión de crisis en la Unión Europea

50. La Comisión desea coordinar los esfuerzos en los Estados miembros y garantizar la existencia sobre el terreno de sistemas de alerta rápida e información para la protección de los elementos fundamentales de las infraestructuras críticas. La propuesta legislativa de la Comisión de creación de una **Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN)**, prevista en principio para 2005, **se ha retrasado** y podrá presentarse a finales de 2008. En enero de 2008 se entregó un sistema prototipo que fue presentado a los Estados miembros.

1.3.6. Prevención general de la delincuencia

51. **En este ámbito se ha avanzado.** En los dos últimos años se reunieron varios grupos de expertos para debatir sobre la creación de instrumentos europeos para recoger, analizar y comparar información sobre la delincuencia y las represalias, teniendo en cuenta también las tendencias respectivas en los Estados miembros. Los grupos estudian la viabilidad de la utilización de los diversos instrumentos en este ámbito. Se tomaron medidas específicas, especialmente para prevenir la violencia en el deporte («hooliganismo»): la Comisión organizó una conferencia de alto nivel sobre este asunto los días 28 y 29 de noviembre y participó activamente en diversos grupos de expertos en seguridad y protección en los acontecimientos deportivos.

1.4. Reforzar la Justicia

1.4.1. Generar confianza y reconocimiento mutuo

52. En este ámbito se han realizado progresos **satisfactorios**. La cooperación judicial en materia civil y penal podría reforzarse con una mayor confianza mutua y el desarrollo progresivo de una cultura judicial europea basada en la diversidad de los

sistemas legales de los Estados miembros y en la unidad que proporciona el Derecho comunitario.

53. La **Red Europea de Formación Judicial** (REFJ) se creó formalmente en 2006 con arreglo a la legislación belga. El Instituto de formación europea (IFE) y la REFJ organizan talleres comunitarios para fomentar la cooperación entre los profesionales del Derecho con vistas a la difusión de buenas prácticas.
54. El 4 de febrero de 2008 se adoptó la Comunicación de la Comisión **sobre la creación de un Foro de reflexión sobre las medidas y prácticas de la UE en el ámbito de la justicia**. Este Foro reunirá a profesionales en ejercicio, académicos y representantes de las administraciones de justicia que aportarán a la Comisión las reacciones y la información necesarias para el mecanismo de evaluación.

1.4.2. Cooperación judicial en materia penal

55. El grado de cumplimiento de los objetivos en este ámbito fue **bastante bajo**.
56. Hubo que revisar el calendario de varias acciones (como la propuesta sobre la retirada del permiso de conducir, la propuesta sobre el exhorto europeo de obtención de pruebas y el Libro Verde sobre la práctica de la prueba) a fin de tener en cuenta la posible evolución institucional en estos sectores.
57. En algunos casos, las medidas fueron sustituidas por otras medidas consideradas más adecuadas (como el Libro Verde y la propuesta sobre las resoluciones en rebeldía, como consecuencia de la iniciativa legislativa presentada por la Presidencia eslovena). En otros casos, se consideró que no era conveniente adoptar normas legislativas de la UE por falta de pruebas suficientes del valor añadido comunitario (por ejemplo, tras los resultados de la evaluación de impacto de la propuesta sobre la protección de testigos y colaboradores de la justicia).
58. El 19 de marzo de 2008, la Comisión adoptó la propuesta de Directiva para la represión transfronteriza de los **delitos de tráfico a través de medidas técnicas**, que permitirá identificar y, por tanto, sancionar, a los conductores de la UE por los delitos cometidos en un Estado miembro distinto del Estado de matriculación del vehículo.
59. El 11 de julio de 2007, la Comisión adoptó el segundo informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros.
60. El informe de aplicación de la Decisión marco de 2003 sobre la ejecución en la UE de las decisiones de embargo preventivo y aseguramiento de pruebas, tuvo que posponerse hasta 2008 porque varios Estados miembros no transmitieron información.
61. La propuesta de la Comisión sobre la celebración y la firma del **Convenio del Consejo de Europa sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo** (Convenio de Varsovia), en nombre de la CE, no avanza en el Consejo por los desacuerdos entre Estados miembros y, por tanto, hubo que aplazar su adopción.

62. En cuanto a la propuesta de la Comisión sobre la celebración del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, los retrasos se debieron a la necesidad de que los Estados miembros aplicaran a legislación pertinente y, en particular, la Directiva 91/477/CE y el proyecto de Reglamento sobre un sistema de licencias de exportación/importación. Así, la ratificación del Protocolo de las Naciones Unidas sobre las armas de fuego será posible tras la incorporación de las disposiciones de la Directiva en la legislación nacional (en 2010) y la adopción y entrada en vigor del Reglamento (en principio, a finales de 2009 como pronto).

1.4.3. *Cooperación judicial en materia civil*

63. En este ámbito se realizaron **progresos sustanciales**.
64. El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 11 de julio de 2007.
65. Asimismo, el 7 de febrero de 2007 la Comisión adoptó el Libro Verde sobre la revisión del acervo relativo al marco de referencia común del Derecho contractual en materia de consumo. El 6 de marzo de 2008 se adoptó el segundo Libro Verde sobre la ejecución eficaz de las resoluciones judiciales en la Unión Europea, en relación con la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores.
66. La **Directiva sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles** se adoptó formalmente en junio de 2008 tras el acuerdo de segunda lectura entre los colegisladores (el Parlamento Europeo suscribió la posición común del Consejo el 23 de abril de 2008).
67. En noviembre de 2007, se alcanzó un acuerdo final sobre las negociaciones del Convenio sobre obligaciones de alimentos en la XXI Sesión plenaria (diplomática) de la Conferencia de La Haya sobre Derecho internacional privado. El nuevo **Convenio de Lugano** relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, celebrado por la Comunidad y Noruega, Islandia y Suiza, se firmó el 30 de octubre de 2007. La Comisión ya ha propuesto su ratificación por la Comunidad.

2. SEGUIMIENTO DE LA TRANSPOSICIÓN NACIONAL

2.1. Metodología

68. Este ejercicio se refiere principalmente a los instrumentos legislativos que los Estados miembros deben incorporar a sus ordenamientos: **directivas y decisiones marco**. A efectos del presente informe, la fecha límite era el **31 de marzo 2008**.
69. El cuadro del anexo 2 muestra todos los instrumentos cuyo plazo de transposición había expirado en la fecha límite.
70. La **metodología** adoptada en este informe es la que se expone en el Informe sobre la aplicación del Programa de La Haya en 2005.

2.2. Control de cada una de las políticas

2.2.1. Directrices generales

71. En lo que respecta a los **derechos fundamentales**, la Directiva 95/46/CE sobre la protección de datos personales ha cumplido sus objetivos. No obstante, algunos Estados miembros no han incorporado todavía una serie de disposiciones importantes de la Directiva, mientras que en otros la transposición o la práctica no han sido conformes a la Directiva. Se ha incoado una serie de procedimientos de infracción por incumplimiento o por aplicación incorrecta, y un Estado miembro ha sido denunciado ante el Tribunal.

2.2.2. Ciudadanía de la Unión

72. A partir del 30 de abril de 2006, la Directiva 2004/38/CE (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 a una serie de instrumentos jurídicos relativos a la libre circulación de ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países. Tras el retraso inicial de la transposición, se han incrementado los esfuerzos de transposición. No obstante, algunos Estados miembros sólo han cumplido parcialmente la obligación de comunicación. En consecuencia, siguen en curso varios procedimientos de infracción y algunos Estados miembros están en la fase de litigio¹⁰.
73. En cuanto a la normativa comunitaria anterior sobre derechos de libre circulación de las personas, que fue consolidada por la Directiva 2004/38/CE, siguen pendientes los procedimientos de infracción por incumplimiento o aplicación incorrecta contra tres Estados miembros. Todos estos casos se encuentran en una fase avanzada del litigio, que llega hasta el dictamen motivado del artículo 228 del Tratado CE.

2.2.3. Asilo, migración y fronteras

74. En materia de **asilo**, la notificación de las medidas de transposición suele **retrasarse bastante**. Actualmente, la Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros se ha incorporado adecuadamente a la mayoría de los ordenamientos internos de los Estados miembros. No obstante, nueve Estados miembros no han cumplido todavía la obligación de comunicación con respecto a la Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto a que pueden optar los refugiados o las personas para ser beneficiarios de la protección internacional. Trece Estados miembros no han comunicado las medidas de incorporación plena de la Directiva más reciente sobre procedimientos de asilo en sus ordenamientos internos.
75. En cuanto a la **migración legal**, se ha realizado un esfuerzo dirigido a intensificar las medidas de transposición de las directivas relativas a la reagrupación familiar y al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración. No obstante, un Estado miembro y tres Estados miembros, respectivamente, no han cumplido todavía esta obligación, más de dos años después del vencimiento del plazo

¹⁰ Aunque los instrumentos «antiguos» sobre libertad de circulación han expirado, sus disposiciones han sido incorporadas y consolidadas por la Directiva CE/2004/38.

límite de transposición. El Tribunal ha condenado a la mayoría de esos Estados miembros por falta de comunicación. En cuanto a dos Directivas sobre las condiciones de admisión de los nacionales de terceros países para realizar, por una parte, estudios y actividades similares y, por otra, investigación científica, y a una Directiva sobre los nacionales de terceros países que son víctimas de trata de seres humanos o que han sido objeto de acciones destinadas a facilitar la inmigración ilegal, tres, diez y dos Estados miembros, respectivamente, han incumplido el plazo límite de transposición.

76. En lo que respecta a la inmigración ilegal, se ha avanzado en la conclusión de la transposición de los tres últimos instrumentos¹¹. En cuanto a los instrumentos más recientes, **el proceso de transposición es desigual**: tres Estados miembros parecen tener dificultades concretas para incorporar plenamente la Directiva sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea, y el Tribunal les ha condenado por incumplimiento de la obligación de comunicación. En cuanto a la Directiva sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos sobre los pasajeros, dos Estados miembros han incumplido el plazo límite de transposición.

2.2.4. Seguridad

77. 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 estos instrumentos sigue siendo la prioridad principal.**
78. 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 cuanto a la Decisión marco sobre cooperación entre las unidades de información financiera, puede considerarse que la mayoría de los Estados miembros cumplen legalmente la mayoría de los requisitos clave de la Decisión.
79. En lo que respecta a la cooperación policial y aduanera, se ha progresado en la ratificación del Convenio Nápoles II. Es necesario que algunos Estados miembros realicen un esfuerzo para transponer la Posición Común sobre el intercambio de datos con Interpol.

¹¹ Directiva sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de nacionales de terceros países, Directiva por la que se complementa el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, y Directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

2.2.5. Justicia

2.2.5.1. Justicia penal

80. Al igual que en la «seguridad» (véase el punto 2.2.4), la evaluación de la ejecución nacional de esta política es difícil dada la naturaleza de los instrumentos adoptados y las competencias más limitadas de la Comisión y del Tribunal de Justicia.
81. En cuanto al **reconocimiento mutuo**, la orden de detención europea funciona en todos los Estados miembros, si bien un número considerable de éstos debe realizar un esfuerzo para cumplir plenamente la Decisión marco.
82. La aplicación de la Decisión marco sobre la ejecución de resoluciones de embargo preventivo y de aseguramiento de pruebas sigue siendo decepcionante. Han transcurrido más de dos años desde la fecha límite de aplicación y todavía hay doce Estados miembros que no han cumplido o han cumplido sólo parcialmente la obligación de comunicación.
83. Hasta la fecha no se dispone de ninguna información sobre la Decisión marco relativa a sanciones financieras.
84. En lo que respecta a los instrumentos de armonización de la cooperación judicial en materia penal, se publicó un número reducido de informes de la Comisión en el periodo objeto de la presente Comunicación. Así, los informes sobre los instrumentos relativos a la protección contra la falsificación del euro, la corrupción en el sector privado y los instrumentos y productos del delito, suelen mostrar una transposición insatisfactoria en los Estados miembros examinados. El número de Estados miembros que todavía no ha cumplido la obligación de comunicación varía pero sigue siendo elevado.
85. En cuanto a la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, todos los Estados miembros han comunicado sus medidas de transposición. Puede considerarse que las principales disposiciones se aplican satisfactoriamente, aunque subsisten algunas deficiencias.
86. Cuatro Estados miembros de la UE-12¹² han avanzado en la ratificación del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus Protocolos. Es lamentable que el segundo Protocolo todavía no esté en vigor por falta de la ratificación de un Estado miembro.

2.2.5.2. Justicia civil

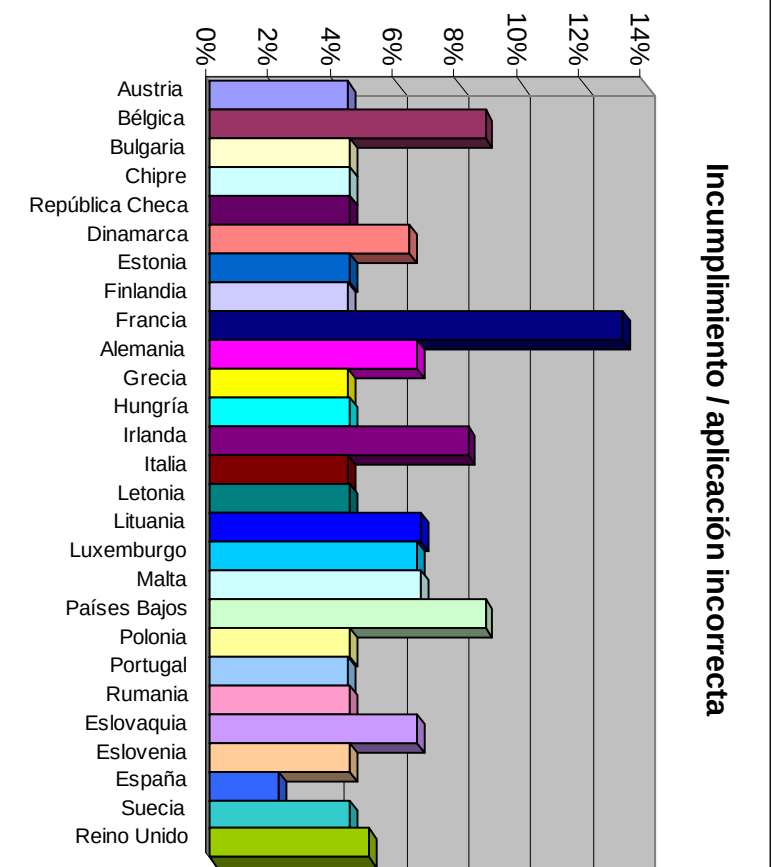
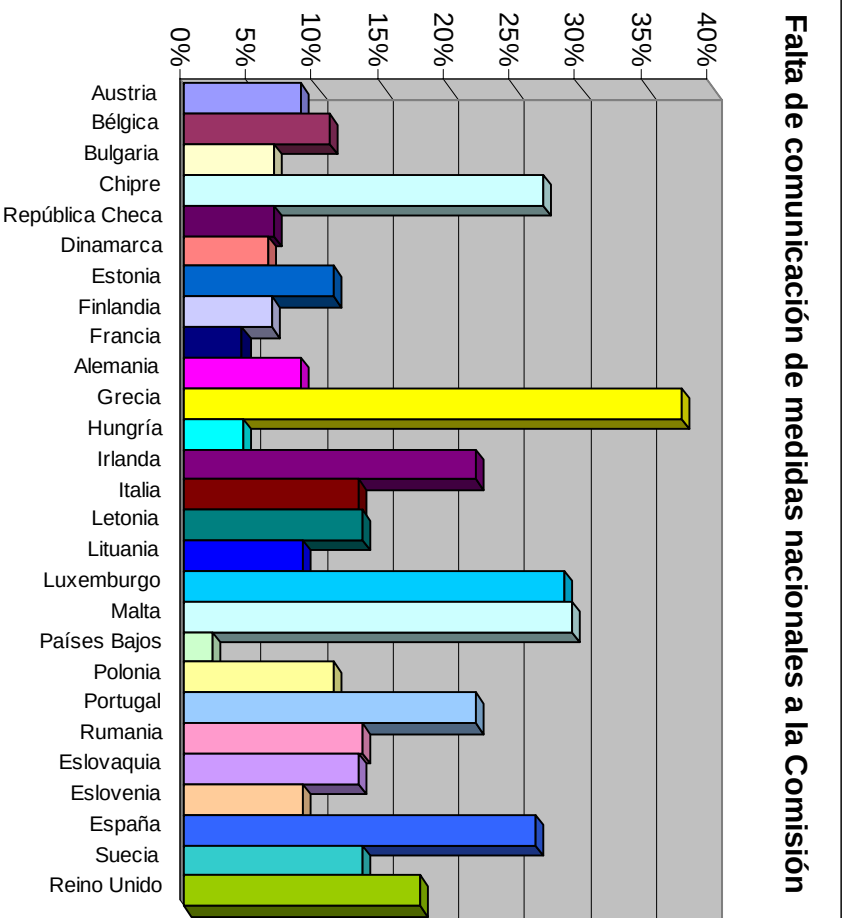
87. La transposición de las dos Directivas relativas a la asistencia jurídica y la indemnización a las víctimas de delitos ha avanzado, aunque un Estado miembro parece enfrentarse a dificultades particulares.
88. El grado general de aplicación de dos Reglamentos – uno sobre cooperación entre órganos 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

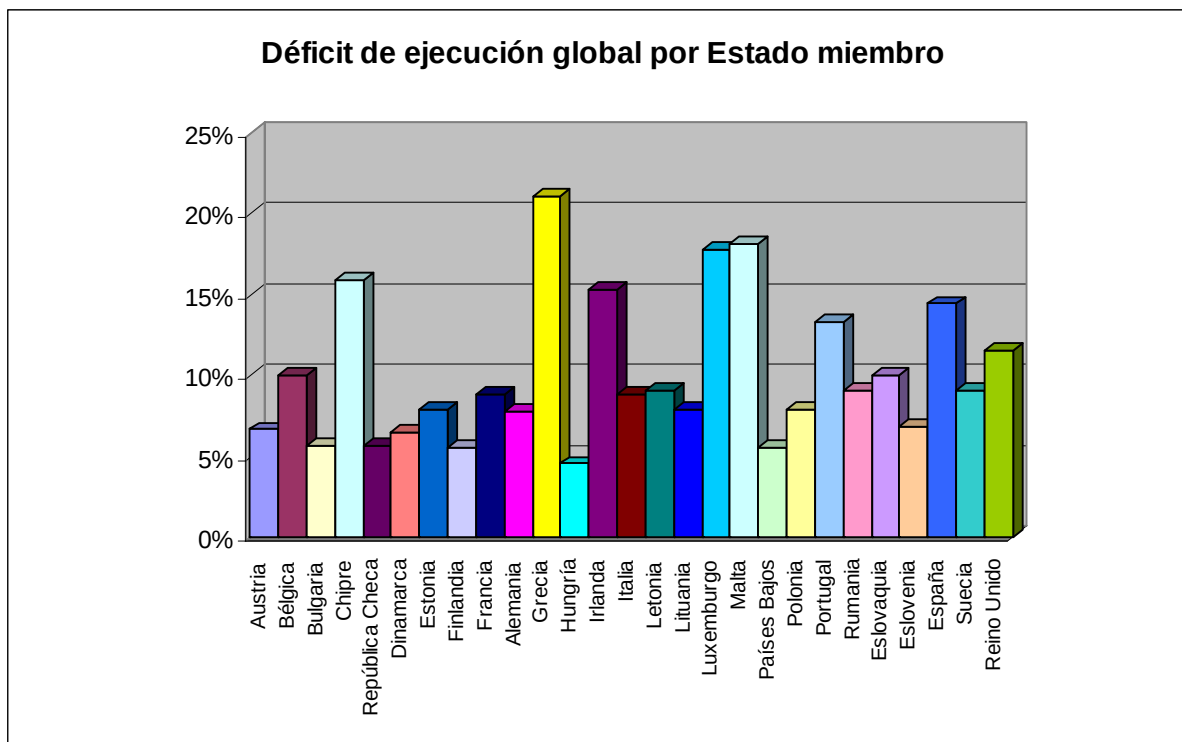
¹² Se trata de los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007.

resoluciones judiciales en materia civil y mercantil – puede considerarse satisfactorio.

2.3. Seguimiento por el Estado miembro

89. 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 incorrecta, respectivamente. El tercer cuadro muestra las cifras globales correspondientes a las dos categorías.





3. CONCLUSIONES

90. El tercer informe anual de seguimiento del Plan de acción de La Haya **confirma en líneas generales las tendencias de los informes anteriores.**
91. Al igual que en 2005 y 2006, **los progresos realizados son insuficientes, especialmente en los ámbitos relacionados con el «tercer pilar»**, como la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia penal. El único ámbito relacionado con el tercer pilar en el que se ha avanzado satisfactoriamente es la **lucha contra el terrorismo**, que sigue siendo, efectivamente, una de las principales prioridades políticas en materia de Justicia y Asuntos de Interior.
92. En consonancia con los resultados de 2005 y 2006, el porcentaje de acciones cumplidas del **«primer pilar»** es el más elevado. En ámbitos de alta prioridad política como la migración, la gestión de fronteras y la cooperación judicial en materia civil, los **progresos realizados fueron significativos.**
93. Con respecto a los instrumentos jurídicos del Título IV del Tratado CE y desde el punto de vista de la comunicación de medidas nacionales de transposición, algunos Estados miembros (como Alemania e Italia) han realizado progresos considerables en comparación con la situación examinada en el informe del año pasado. Sin embargo, la situación sigue siendo decepcionante en lo que respecta al número de Estados miembros que no cumplen el plazo límite de transposición, con retrasos en la transposición que suelen ser superiores a un año y, en ocasiones, se prolongan durante varios años.
94. En cuanto a los instrumentos jurídicos del Título VI del Tratado UE, habrá que redoblar los esfuerzos para lograr su aplicación plena y a su debido tiempo. A pesar

de que en el último año los Estados miembros han registrado progresos en relación con algunos instrumentos jurídicos, se han constatado retrasos prolongados en la comunicación de medidas de transposición de las Decisiones marco. Tales retrasos son en ocasiones de varios años, y la falta de incorporación de los instrumentos comunitarios al ordenamiento nacional conduce 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.

95. Aunque hay diversas razones que explican la disminución global de los progresos en 2007, los lentos avances registrados en las materias del Título VI del Tratado de la Unión Europea confirman la preocupación manifestada por la Comisión en sus informes anteriores y la **necesidad de mejorar el proceso de toma de decisiones** en estas materias.
96. Con el fin de **relanzar y dar un nuevo impulso a la acción de la UE**, especialmente en los sectores en que se ha avanzado poco en los últimos años, la Comisión prevé presentar una **Comunicación sobre el futuro de las políticas de justicia, libertad y seguridad** en 2008. Esta Comunicación constituirá la base para debatir y preparar el nuevo programa plurianual en materia de JLS para el periodo 2010-2014, y sucederá a los Programas de Tampere y La Haya.
97. La **Comunicación sobre inmigración y el Plan de Política de Asilo** adoptado el 17 de junio serán la base del debate que se abrirá sobre la evolución futura de este sector, que posteriormente se incorporará a la Comunicación de 2009 sobre el nuevo programa plurianual.