

TRATADO DE DERECHO Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tomo VIII

Ciudadanía Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

JOSÉ M^a BENEYTO PÉREZ

Director

JERÓNIMO MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS

BELÉN BECERRIL ATIENZA

Coordinadores

TRATADO DE DERECHO Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tomo VIII

Ciudadanía Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y
Justicia

Autores

DIEGO J. LIÑÁN NOGUERAS

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ

IGNACIO BORRAJO INIESTA

FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ

GIL ARIAS FERNÁNDEZ

LUCANA M^a ESTÉVEZ MENDOZA

LORENA BACHMAIER WINTER

AMPARO LOZANO

ALEGRÍA BORRÁS

ALICIA SORROZA BLANCO

SALVADOR LLAUDES CAÑETE



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

**THOMSON REUTERS
ARANZADI**

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / José M^a Beneyto Pérez (Director) y otros]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: NA 978-84-9903-942-8

DL NA 1196/2016

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

Comité Asesor Internacional

Presidente

Marcelino OREJA AGUIRRE

*Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad
CEU San Pablo, Madrid*

Vocales

Grainne DE BÚRCA

Catedrática de Derecho en la Universidad de Nueva York

Juan Antonio CARRILLO SALCEDO

Catedrático emérito de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla

Vlad CONSTANTINESCO

*Catedrático emérito de Derecho Público y Ciencia Política de la Robert Schuman
University, Estrasburgo*

Paul CRAIG

Catedrático de Derecho Europeo del St John's College, Universidad de Oxford

Alan DASHWOOD

*Catedrático de Derecho Europeo Comunitario en la Universidad de Cambridge y
Miembro del Sussex College*

Jacqueline DUTHEIL

Catedrática de Derecho Europeo de la Université Panthéon-Assas-París II

Claus-Dieter EHLERMANN

Catedrático de Derecho de la Competencia, Asesor de WilmeHale

Koen LENAERTS

*Juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea/Catedrático de Derecho Comu-
nitario de la Universidad KU Leuven*

Diego LIÑÁN NOGUERAS

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada

Jean-Victor LOUIS

Catedrático Honorario de la Université Libre de Bruxelles

Araceli MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Yves MÉNY

Presidente emérito del Instituto Europeo Universitario de Florencia

Ingolf PERNICE

Catedrático de Derecho Internacional Público, Derecho Público y Derecho de la Unión Europea en la Universidad Humboldt de Berlín.

Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

Director del Real Instituto Elcano, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid

Joseph H. H. WEILER

Director del Centro Jean Monnet de Estudios Económicos y Jurídicos Internacionales y Regionales en la Universidad de Nueva York

Sumario

Página

CAPÍTULO 1

CIUDADANÍA EUROPEA	21
DIEGO J. LIÑÁN NOGUERAS	
I. Introducción	21
II. La ciudadanía de la Unión Europea: Del espacio socio-económico de la integración al espacio público europeo	24
1. <i>La introducción de los derechos de ciudadanía en el sistema europeo: un éxito condicionado</i>	24
2. <i>Hacia la autonomía de los derechos de ciudadanía: una evolución dispar</i>	27
2.1. El derecho de libre circulación y residencia	28
2.2. Los derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y al Parlamento Europeo	32
2.3. El derecho a la protección diplomática y consular	34
2.4. El derecho a recurrir en queja al Defensor del Pueblo Europeo y en petición al Parlamento Europeo	36
III. La ciudadanía en el espacio de derechos y libertades del sistema jurídico de la Unión Europea	36
1. <i>El Estatuto de Ciudadanía de la Unión: entre el estatismo y la debilidad de sus fronteras jurídicas</i>	36
2. <i>Ciudadanía y derechos fundamentales: una articulación dual mal resuelta</i>	41
IV. La ciudadanía como discurso de legitimación del poder	45
1. <i>Límites del Estatuto de Ciudadanía en la legitimación del sistema de la Unión Europea: el peso de la concepción pasiva de la ciudadanía</i>	45

2. <i>Hacia una nueva conceptualización de la ciudadanía de la Unión: las limitaciones de una revitalización del estatuto y de la articulación de una ciudadanía activa</i>	48
V. Conclusiones	52

CAPÍTULO 2

LOS CIUDADANOS NO EUROPEOS EN TERRITORIO DE LA UNIÓN	55
---	----

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ

I. Introducción	55
II. El marco jurídico del Tratado	57
III. ¿Extranjeros privilegiados? Lazos familiares y preferencias internacionales	62
1. <i>Familiares de ciudadanos de la Unión</i>	63
2. <i>Nacionales de Estados con acuerdos con la Unión</i>	69
IV. La regulación de la inmigración legal: Un régimen de extranjería para la Unión	74
1. <i>Reagrupación familiar</i>	75
2. <i>Residencia de larga duración</i>	82
3. <i>Inmigración laboral</i>	90
3.1. <i>La Directiva de permiso único</i>	91
3.2. <i>Trabajadores altamente cualificados</i>	94
3.3. <i>Trabajadores de temporada y trabajadores desplazados</i> ...	97
4. <i>Inmigración para estudios e investigación científica</i>	99
4.1. <i>Estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas y servicios de voluntariado</i>	100
4.2. <i>Investigadores</i>	102
4.3. <i>El impacto del Derecho de la Unión en la situación de los inmigrantes irregulares</i>	104
V. Conclusiones	108

CAPÍTULO 3

EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y CONFIGURACIÓN ACTUAL 111

IGNACIO BORRAJO INIESTA

I. Preliminar	111
II. Un espacio jurídico para la Unión Europea	115
III. Las etapas de formación del espacio europeo	121
1. <i>La Comunidad Económica Europea (1951-1992)</i>	122
2. <i>La Unión y la Comunidad Europeas (1993-2009)</i>	131
2.1. El Tratado de Maastricht (1992-1993)	131
2.2. El Tratado de Ámsterdam (1997-1999)	134
2.3. La incorporación del acervo Schengen	140
3. <i>La Unión Europea (1999-hoy)</i>	145
IV. Las múltiples dimensiones del espacio jurídico europeo	153

CAPÍTULO 4

EL ASILO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA 159

FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ

I. Introducción	159
II. El régimen jurídico internacional del asilo territorial	160
III. La formación del Derecho de la Unión Europea en materia de asilo	164
IV. La configuración del SECA y sus desarrollos normativos	167
1. <i>El principio de no devolución</i>	169
2. <i>El acceso al territorio y a la autoridad territorial receptora de las solicitudes de Asilo.</i>	173
3. <i>La determinación del Estado competente para examinar la solicitud de asilo y a realizar dicho examen</i>	176
4. <i>La acogida de los solicitantes de protección internacional (2013/33)</i> ..	178

	<i>Página</i>
5. <i>El procedimiento de concesión o retirada (2013/32)</i>	179
V. Sobre el estatuto de refugiado y de protegido subsidiariamente ..	181
VI. Perspectivas de próximos desarrollos de la normativa europea sobre refugiados	188
VII. Instrumentos y textos de la práctica internacional y europea.	190
CAPÍTULO 5	
EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES	193
<i>GIL ARIAS FERNÁNDEZ</i>	
I. Introducción	193
II. Los tratados de Schengen	194
1. <i>El Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985</i>	197
2. <i>El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de Junio de 1990 (CAAS)</i>	198
3. <i>La entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen</i>	201
4. <i>Consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam</i>	204
III. La comisión permanente de evaluación de Schengen	205
IV. El sistema de información Schengen (SIS)	209
V. Un espacio común sin fronteras interiores	210
VI. El plan para la gestión de las fronteras exteriores	211
VII. Cruce de las fronteras exteriores	217
VIII. La estrategia de gestión integrada de fronteras (IBM)	219
IX. La agencia europea de fronteras (FRONTEX)	221
1. <i>Funciones</i>	224
2. <i>Estados Participantes</i>	225
3. <i>El Consejo de Administración</i>	226
X. Las fronteras inteligentes	229

	<u>Página</u>
XI. Sistemas de intercambio de información (VIS y EURODAC)	235
XII. El sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)	238
CAPÍTULO 6	
LA COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EURO- POL	241
LUCANA M ^a ESTÉVEZ MENDOZA	
I. Aproximación al concepto de cooperación policial	241
II. Orígenes y antecedentes: de la cooperación bilateral a la configu- ración de un marco supranacional	244
1. <i>Los inicios</i>	244
2. <i>El Tratado de Maastricht de 1992</i>	248
3. <i>El Tratado de Ámsterdam de 1997</i>	253
4. <i>El Tratado de Niza de 2001</i>	258
5. <i>La transición hacia el Tratado de Lisboa</i>	261
6. <i>La cooperación policial tras el Tratado de Lisboa de 2009</i>	264
7. <i>APROXIMACIÓN AL Proceso decisorio</i>	266
8. <i>Procedimientos legislativos utilizables</i>	267
9. <i>El papel de las instituciones en el proceso decisorio</i>	272
9.1. <i>El papel del Consejo: COSI, EU Policy Cycle</i>	272
9.2. <i>Parlamento Europeo: codecisión, fiscalización democrá- tica, su acceso a información clasificada</i>	275
9.3. <i>Comisión Europea: DG HOME, DG JUST, OLAF</i>	278
10. <i>Síntesis de la estructura institucional y procedimental de la coopera- ción policial europea</i>	279
11. <i>Control Judicial</i>	281
12. <i>Ámbito de aplicación «opt-in» y «opt-out»: los casos de Reino Unido e Irlanda y Dinamarca</i>	282
III. Europol	283
1. <i>Origen y evolución</i>	283

	<i>Página</i>
1.1. El nacimiento de una idea: 1991-1998	283
1.2. Los primeros años: 1999-2004	286
1.3. El camino hacia su madurez: 2005-2008	290
1.4. Configuración actual: la Decisión del Consejo sobre Europol	293
1.5. Objetivos, funciones y visión	295
1.6. Competencias de Europol	297
1.7. Composición y órganos de Gobierno	302
1.8. Sistema de información de Europol	305
1.9. Sistema de protección de datos de Europol	310
1.10. El futuro de Europol: hacia un Reglamento sobre Europol	312
2. <i>Otros instrumentos de cooperación policial europea</i>	315
2.1. Decisiones Prüm	315
2.2. «La iniciativa sueca»: cooperación en inteligencia e información de interés policial	318
IV. Conclusiones	321
CAPÍTULO 7	
LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL	329
LORENA BACHMAIER	
I. La cooperación judicial en los procesos penales europeos	329
II. De la asistencia mutua al principio de reconocimiento mutuo y la aproximación legislativa	332
1. <i>Marco convencional aplicable a la cooperación judicial penal UE</i> ...	332
2. <i>Principio de reconocimiento mutuo y aproximación legislativa</i>	333
III. El marco institucional para facilitar la cooperación judicial penal UE	336
1. <i>Eurojust</i>	336
2. <i>La red judicial europea y los magistrados de enlace</i>	339
3. <i>La Fiscalía Europea</i>	340

	<u>Página</u>
IV. Los instrumentos de cooperación judicial penal UE. en especial la Orden de detención y entrega	342
1. <i>La Orden de detención y entrega (OEDE)</i>	<i>342</i>
1.1. Marco normativo	342
1.2. Implementación práctica y necesidad de reforma	345
1.3. La jurisprudencia del TJUE sobre la OEDE	346
2. <i>Obtención de pruebas</i>	<i>361</i>
2.1. Equipos conjuntos de investigación	361
2.2. Orden europea de investigación y exhorto de obtención de pruebas	362
A. El exhorto de obtención de pruebas	363
B. La Orden Europea de Investigación	364
V. Reconocimiento mutuo de resoluciones penales: Principales instrumentos	367
1. <i>Embargo preventivo y aseguramiento de prueba</i>	<i>368</i>
2. <i>Sentencias de condena penales privativas de libertad</i>	<i>368</i>
3. <i>Sanciones pecuniarias</i>	<i>370</i>
4. <i>Medidas de libertad vigilada y penas sustitutivas</i>	<i>371</i>
5. <i>Medidas sustitutivas de la prisión provisional</i>	<i>371</i>
6. <i>Protección y apoyo de las víctimas de un delito</i>	<i>372</i>
7. <i>Resoluciones de decomiso</i>	<i>374</i>
VI. Derechos fundamentales del sospechoso o imputado	376
1. <i>Prevención de conflictos de jurisdicción</i>	<i>377</i>
2. <i>Derecho de información, interpretación, y de asistencia letrada</i>	<i>378</i>
2.1. Derecho de interpretación y traducción	378
2.2. Derecho de información	379
2.3. Derecho a la asistencia letrada y de comunicación de la detención	380
3. <i>Directivas y Propuestas de Directiva en materia de derechos fundamentales en el proceso penal</i>	<i>382</i>

	<i>Página</i>
VII. Bibliografía	384
CAPÍTULO 8	
DERECHO PENAL EUROPEO	387
AMPARO LOZANO	
I. Introducción: La ausencia de competencias penales de las Comunidades Europeas	387
II. La relación entre el derecho comunitario y los ordenamientos penales de los Estados miembros	390
1. <i>Despenalización de conductas</i>	390
2. <i>Aproximación de las legislaciones penales</i>	391
3. <i>El principio de asimilación</i>	393
III. La unificación como respuesta a los límites de la aproximación: El Corpus Iuris	397
IV. El largo proceso de atribución de competencias penales a la UE	398
V. El Derecho penal europeo tras el Tratado de Lisboa	407
1. <i>Armonización autónoma</i>	409
1.1. <i>Ámbitos susceptibles de armonización directa</i>	409
1.2. <i>Condiciones de ejercicio de la competencia</i>	410
2. <i>Armonización accesoria</i>	412
3. <i>El freno de emergencia</i>	414
4. <i>Los opt out/opt in en la cooperación penal</i>	414
5. <i>La cooperación judicial penal y el principio de reconocimiento mutuo</i>	415
VI. La lucha contra el fraude a los intereses financieros de la UE	416
1. <i>Las dos vías de protección penal de los intereses financieros de la UE</i>	416
2. <i>La competencia penal de la UE para combatir los fraudes a sus intereses financieros tras el Tratado de Lisboa</i>	419
3. <i>La Fiscalía Europea</i>	420

	<u>Página</u>
VII. Derecho penal europeo y derechos fundamentales	423
VIII. La Justicia en la Carta de derechos fundamentales de la UE	433
IX. Una política criminal europea	436
X. Conclusiones	438
XI. Bibliografía citada	441
 CAPÍTULO 9	
COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL	445
ALEGRÍA BORRÁS	
I. Introducción y antecedentes	445
II. El marco jurídico	450
1. <i>Normativa actual</i>	450
2. <i>El procedimiento de adopción de los instrumentos</i>	456
III. La unificación de la interpretación	463
1. <i>Los medios de interpretación</i>	463
2. <i>La calificación de la «materia civil»</i>	470
3. <i>La incidencia de la protección de los derechos humanos</i>	477
IV. Los resultados obtenidos	483
1. <i>Los instrumentos adoptados en el ámbito patrimonial</i>	483
2. <i>Los instrumentos adoptados en el ámbito del Derecho de familia y sucesiones</i>	492
V. La proyección exterior	500
1. <i>La situación de los Convenios preexistentes</i>	500
2. <i>La conclusión de nuevos Convenios</i>	503
3. <i>La conclusión de Convenios bilaterales</i>	514
VI. Consideraciones finales	517

CAPÍTULO 10	
LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	519
SALVADOR LLAUDES CAÑETE	
ALICIA SORROZA BLANCO	
I. Introducción	519
II. Antecedentes históricos	523
III. Marco legal	531
IV. La inmigración en el centro de la agenda europea	537
1. <i>Políticas de atracción de la migración</i>	538
2. <i>Políticas de integración</i>	541
3. <i>Políticas restrictivas</i>	546
3.1. Gestión y control de fronteras	547
3.2. Inmigración irregular y economía informal	551
3.3. El retorno de los inmigrantes en situación irregular	553
3.4. El Enfoque Global	558
V. Conclusiones	563
VI. Bibliografía	565
ADDENDA AL CAPÍTULO 10	
2014-2016, LA CRISIS DE REFUGIADOS COMO GRAN PROTAGONISTA	569
SALVADOR LLAUDES CAÑETE	
ALICIA SORROZA BLANCO	