

Espacio de libertad, de seguridad y de justicia ¹

 **José Luis Iglesias Buhigues**

Catedrático de Derecho Internacional Privado
Universidad de Valencia



Introducción

El “espacio de libertad, de seguridad y de justicia” es de creación reciente. Su contenido no es otro que lo que tradicionalmente se ha incluido en la “justicia y los asuntos de interior”, que era el rótulo del Título VI del Tratado de la Unión en su versión anterior al Tratado de Ámsterdam.

En el ámbito estrictamente comunitario, la problemática de la justicia y los asuntos de interior está ligada a la libre circulación de personas. Esta libertad, si está ciertamente incluida entre los objetivos del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) desde 1957, se concibe en su aspecto puramente económico y se aplica sólo a la movilidad de los trabajadores. Habrá que esperar hasta 1986 para que el Acta Única Europea introduzca en el Tratado el art. 8 A (hoy art. 14) y con él, el objetivo de la creación del mercado único en el que deben quedar garantizadas las cuatro grandes libertades : la de circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. En la nueva concepción de ese mercado interior, a finalizar en 1992 a más tardar, la libre circulación de personas debe aplicarse a todos, ciudadanos europeos, noción que hace igualmente aparición, y extranjeros.

Era lógico que esa nueva concepción de la libre circulación de personas exigiese una serie de medidas, unas más urgentes que otras pero todas ellas de no poca audacia : la supresión de los controles en las fronteras interiores, el reforzamiento de esos controles en la frontera exterior y el establecimiento de un principio de política común en materia de asilo e inmigración. Demasiada audacia para los entonces nuevos Estados miembros, que no permiten el progreso en ese sentido. Por eso, cinco de los seis Estados fundadores – la R. F. de Alemania, Francia y los tres países del Benelux) deciden ir adelante y, en 1985, firman, primero, el acuerdo de Schengen y, luego, en 1990, el convenio de aplicación de dicho acuerdo, instrumentos por los que, entre los Estados contratantes,

¹ Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Valencia. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D bajo el título “La Justicia en la Constitución Europea” del Ministerio de Educación y Ciencia (Ref. 906/2005)

se suprime el control de personas en las fronteras interiores, se refuerza en las fronteras exteriores y se armonizan una serie de medidas en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial.

Esta situación, que efectivamente había abierto la puerta a la cooperación en materia de justicia e interior y que efectivamente funcionaba, no por ello estaba libre de reproches : ausencia de control democrático y judicial, falta de coordinación entre los numerosos grupos de trabajo creados, inexistencia de un marco institucional definido, aplicación del método intergubernamental clásico y, en consecuencia, merma de la cooperación en la materia que, además, la experiencia demostraba que debía ampliarse a otros aspectos, penales y civiles. Así que se hacía necesario incrementar la eficacia de la cooperación, detectar las materias objeto de ésta y encuadrar el todo en el marco jurídico-político institucionalizado.

Así se llega, el 7 de febrero de 1992, al Tratado de Maastricht, que funda la Unión Europea (TUE). Se ha dado un paso adelante pero limitado, a la vez que se ha complicado la estructura del edificio jurídico creado al asentarlo sobre tres “pilares” : su Título VI - el tercer pilar - organiza la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de interior pero una buena parte del sistema de Schengen queda fuera de este marco porque los Estados miembros que no quisieron participar en él continúan sin aceptar sus objetivos; se delimitan nueve aspectos considerados de interés común – el cruce de la frontera exterior, el asilo, la inmigración, la lucha contra la droga y la toxicomanía y contra el fraude de dimensión internacional, la cooperación policial y aduanera y la cooperación judicial en materia penal y civil – pero se mantiene la proliferación de grupos de trabajo existentes en una estructura jerarquizada en cinco niveles hasta llegar al Consejo de Ministros; se asocian al sistema las instituciones comunitarias pero sin un papel efectivo : el control el Tribunal de Justicia queda muy recortado, el papel del Parlamento Europeo no pasa del mero dictamen, y ello cuando se le solicita porque muchas veces es simplemente informado, la Comisión no cuenta con el monopolio de la iniciativa legislativa; el procedimiento de adopción de decisiones es estrictamente intergubernamental, la unanimidad; el instrumento legislativo por excelencia es el convenio internacional, que requiere plazos muy largos para su aplicación efectiva; en fin, la delimitación de materias entre la Unión y las atribuidas a la competencia comunitaria es, en ocasiones, difusa, lo que no tardará en plantear serios y complejos problemas jurídicos² .

La primera – e importante – modificación del Tratado de la Unión se opera con el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. Es en ese momento cuando aparece el concepto de “espacio de libertad, seguridad y justicia”.

² Ver nota siguiente.

Estructura del TUE: Los tres pilares

La compleja estructura del TUE ha dado lugar a no pocas confusiones y a un deslizamiento hacia el empleo de una terminología inapropiada que no distingue – más bien confunde la parte con el todo – lo que es de la Unión y lo que pertenece a la Comunidad Europea. Conviene clarificar tal estructura.

El tercer párrafo del inicialmente artículo A, en la actualidad art. 1.3 del TUE, establece:

“La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos”.

De esta disposición se hace surgir la estructura de los famosos tres “Pilares” : el primero, el supranacional, las Comunidades Europeas y sus Tratados constitutivos; los dos restantes vendrán constituidos por las dos “*políticas y formas de cooperación*” establecidas por el Tratado en su versión original, su Título V, las “**Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común**” y el Título VI, (los arts. K a K9) las “**Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior**”.

Estos dos pilares son puramente intergubernamentales y funcionan sobre la base del derecho de la Unión, esto es, con mecanismos propios de los que emanan actos legislativos de naturaleza y denominación diferentes de los del primer pilar, aunque la Unión se sirva de las Instituciones comunitarias para el desempeño de sus funciones, al haberse establecido un “marco institucional único” (art. 3, 1er apartado). Tanto es así que los arts. 29 y 47 del TUE establecen que ninguna disposición del Tratado afectará a los Tratados constitutivos de las C.E. ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado.” .

En el art. K1 se enumeraban las materias integradas en el Título VI :

- el cruce de personas por las fronteras exteriores y los controles sobre esas personas,
- la política de inmigración y la relativa a los nacionales de terceros Estados (condiciones de acceso al territorio y de estancia, lucha contra la inmigración, estancia y trabajo irregulares);
- lucha contra la toxicomanía y contra la defraudación a escala internacional;
- la cooperación judicial en materia civil;
- la cooperación judicial en materia penal;
- la cooperación aduanera;
- la cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos determinados aspectos de la cooperación aduanera, en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

Igualmente quedaban previstos los instrumentos jurídicos en los que deberían plasmarse las decisiones adoptadas sobre las anteriores materias : **la posición común**, cuyo objeto era la de definir la posición que la Unión adoptaba sobre una concreta cuestión, por ejemplo, la primera adoptada por la Unión, la definición del concepto de refugiado : siendo todos los Estados miembros partes contratantes del Convenio de Ginebra de 1951 sobre los refugiados, tal noción debía ser entendida de manera uniforme por todos ellos a los efectos de la adopción de decisiones en la materia; **la acción común**, instrumento previsto para los casos en los que uno de los objetivos de la Unión podía alcanzarse más fácilmente mediante la acción conjunta que por cada Estado de forma aislada y que fue utilizada principalmente para la aprobación de programas de cooperación policial, judicial y aduanera; por último, el **convenio**, que, si quedaba fuera de las dudas que pesaban sobre los dos anteriores instrumentos en cuanto a su carácter vinculante, presenta el inconveniente de los dilatados plazos para su entrada en vigor, como quedó patente en el caso del convenio EUROPOL, previsto en la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo en 1991, firmado en julio de 1995 y entrado en vigor el 1 de octubre de 1998 pero que no recibió aplicación hasta julio de 1999.

El establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El **Tratado de Ámsterdam**, primera e importante modificación del Tratado de la Unión, entrado en vigor el 1 de mayo de 1999, ciñéndonos a lo que aquí interesa, dio una nueva redacción al art. 2, dedicado a los objetivos de la Unión :

- promover el progreso económico y social, un nivel de empleo elevado y llegar a un desarrollo equilibrado y duradero, en particular con la creación de un espacio sin fronteras interiores, el refuerzo de la cohesión económica y social, el establecimiento de una unión económica y monetaria con una moneda única,
- afirmar su identidad en la escena internacional, particularmente con el establecimiento de una política exterior y de seguridad común así como la definición progresiva de una política de defensa común,
- reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros con la instauración de una ciudadanía de la Unión
- *mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, en el que la libre circulación de personas esté garantizada conjuntamente con las medidas adecuadas relativas a los controles en las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo y la prevención y lucha contra la delincuencia,*
- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo y examinar en qué medida las políticas y formas de cooperación instauradas por el Tratado deberían revisarse con el fin de garantizar la eficacia de los mecanismos y de las instituciones comunitarias.

El resultado de todo ello ha sido el siguiente :

- el primer y el tercer guión son objetivos integrados en el primer pilar,
- el segundo guión constituye el segundo pilar,
- el cuarto guión queda, en su mayor parte, en el primer pilar y, el resto, en el tercer pilar,
- el quinto guión, por naturaleza, del primer pilar, es el objetivo de cierre.

En concreto, las disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior del anterior Título VI del TUE, quedan desglosadas y distribuidas entre el primer y tercer pilar.

Fueron motivos de naturaleza tanto política como jurídica, como ha escrito acertadamente Ricardo Gosalbo, los que promovieron la revisión de las disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior del título VI del Tratado de la Unión.

Desde el punto de vista **político**, la necesidad de reforzar la seguridad interna de la Unión, por una parte, exigía dar contenido real al concepto de ciudadanía de la Unión y hacer frente a las consecuencias del establecimiento y del funcionamiento del espacio europeo sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada. En efecto, en 1992 se había finalizado el mercado interior y, con él, independientemente de los acuerdos de Schengen, la libre circulación de personas por el territorio de los Estados miembros, con lo que se había facilitado el que los deudores y los delincuentes pudieran orillar sus responsabilidades con el cruce de la frontera, ya inexistente. Y había constancia de las dificultades y de los costes de los acreedores para cobrar sus créditos y del incremento de la violencia política, de la delincuencia transfronteriza y de los incidentes racistas. Por otra, era patente el aumento incesante de los flujos migratorios en la Unión así como la problemática de las sucesivas ampliaciones de la Unión.

En cuanto a los factores **jurídicos**, se hacía igualmente necesario corregir, en la medida de lo posible, la ausencia en el anterior art. K.1 TUE de objetivos y de un calendario preciso para alcanzarlos, la exigencia de la unanimidad en la adopción de los actos por parte del Consejo así como la existencia de una estructura burocrática y complicada para el examen y toma de decisiones³, la ausencia de un derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros, la existencia de instrumentos jurídicos particularmente inadecuados, la falta de transparencia y la insuficiencia tanto de control judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como de un control democrático suficiente por el Parlamento Europeo que si, según el Tratado, debía al menos ser consultado, de hecho, en la mayoría de los casos era simplemente informado después de la adopción del acto en cuestión.

³ La estructura poseía nada menos que cinco niveles : los grupos de trabajo específicos de cada materia, los comités directivos, el llamado CATS (comité de coordinación del art. 36 del TUE), el Coreper y el Consejo de Ministros JAI (Justicia y Asuntos de Interior)

El ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El Tratado de Ámsterdam “*por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos*”, introduce en el art. 2 del TUE, cuarto guión, como hemos indicado anteriormente, el nuevo **objetivo** de la Unión de “**mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia**”. En línea de consecuencias, el Título VI queda desmembrado, de manera que,

a) se mantiene en el TUE la **cooperación policial, la judicial penal y ciertos aspectos de la aduanera** y, tal como ya quedaba previsto en el texto anterior, (art. K.2) estas nuevas disposiciones se entenderán sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, (art. 32) ámbitos en los que los Estados miembros se han reservado la plena competencia,

b) se transfiere al TCE el resto de materias que lo componían, es decir, las relativas a la **política de asilo, la inmigración, el cruce de personas por las fronteras exteriores y la cooperación judicial en materia civil**. Las nuevas disposiciones en estas materias constituyen el nuevo **Título IV del Tratado CE** ahora titulado “**Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas**” (arts. 61 a 69).

Ahora bien, este nuevo objetivo de la Unión, introducido por el Tratado de Ámsterdam, es complementario y, de alguna manera, subordinado, a los objetivos comunitarios, habida cuenta de que, por una parte, en virtud del art. 61 TCE, constituye objetivo comunitario “el establecimiento progresivo del espacio de libertad, de seguridad y de justicia” y ,por otra, de conformidad con los arts. 29 y 47 del TUE, la Unión debe alcanzar sus objetivos “sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea”, lo que significa que el objetivo de seguridad ciudadana previsto en el nuevo Título VI debe realizarse de manera que respete y resulte compatible con el objetivo comunitario

Aunque de menor importancia en cuanto a la sustancia de lo que aquí se trata, el **Tratado de Niza**, de 26 de febrero de 2001, introdujo algunas modificaciones en el TUE, que se toman en cuenta en la exposición que sigue.

A. En la cooperación policial y judicial en materia penal

El nuevo Título VI del TUE, que con una nueva redacción sustituye al anterior, se titula ahora “**Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal**” (arts. 29 a 42 del TUE) a lo que se ha añadido la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

El nuevo Título tiene asignado, como objetivo, el ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia. Para alcanzar tal objetivo, el art. 29 dispone que se elaborará una acción común entre los Estados miembros en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia y la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no (en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude) . Para ello se prevé:

- el refuerzo de la cooperación entre las autoridades policiales, las aduaneras y otras autoridades competentes, directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol), así como entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes en la materia, de los Estados miembros, y
- la aproximación, cuando proceda, de las normas paneles de los Estados miembros.

La acción común en materia de **cooperación policial**, que encuentra su base jurídica en el art. 30, incluye : la cooperación operativa entre las autoridades competentes de los Estados miembros en cuanto a la prevención, localización e investigación de hechos delictivos, la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información, en particular mediante EUROPOL, pero respetando las disposiciones sobre protección de datos personales, la formación el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial así como la evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

En materia de **cooperación judicial penal**, la acción común, según su base jurídica - el art. 31 - comprende, entre otras : facilitar y acelerar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y, cuando resulte apropiado, por medio de EUROJUST, (Unidad Europea de Cooperación Judicial)⁴ en relación con los procesos y la ejecución de resoluciones judiciales, la facilitar de la extradición, conseguir la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en la medida necesaria para mejorar la cooperación, prevenir los conflictos de jurisdicciones entre éstos y adoptar progresivamente medidas que establezcan normas mínimas

⁴ Unidad integrada por magistrados, fiscales o altos cargos policiales de los Estados miembros. El apartado 2º del art. 31 establece las funciones de Eurojust : contribuir a la mejor coordinación entre las autoridades nacionales, colaborar en la investigación de los casos de delincuencia transfronteriza grave, en particular la delincuencia organizada, teniendo en cuenta los análisis practicados por Europol y mantener una estrecha colaboración con la Red Judicial Europea, a fin de, en particular facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y la ejecución de las demandas de extradición.

relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

En lo que respecta a los instrumentos normativos, (art. 34) la anterior acción común desaparece y queda sustituida por la decisión marco y la decisión, sin perjuicio de la celebración de convenios, que se adoptan por el Consejo, por unanimidad, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión. La decisión marco, próxima a lo que es la directiva en el TCE, es la apropiada para la armonización de legislaciones; las decisiones marco son jurídicamente vinculantes en cuanto al resultado que deba conseguirse pero dejan en libertad a los Estados en cuanto a la forma y los medios. No pueden producir efecto directo.

Las decisiones se adoptan para cualquier otro fin coherente con los objetivos ya indicados, con exclusión explícita de la armonización de legislaciones y son obligatorias pero sin efecto directo.

En lo que atañe a los convenios y, con el fin de paliar el inconveniente de los plazos por lo general muy dilatados para su adopción – que debe transcurrir por el procedimiento constitucional previsto en cada estado miembro - el art. 34.2 d) permite al Consejo fijar el plazo en el que debe comenzar en cada Estado miembro el procedimiento de adopción establecido y dispone que, salvo que prevean lo contrario, los convenios, una vez adoptados por la mayoría como mínimo de los miembros, entrarán en vigor para éstos; En cuanto a las medidas de aplicación de tales convenios “aprobadas en el seno del Consejo”, es suficiente la mayoría de los dos tercios de Estados contratantes.

En lo que respecta a las competencias del Tribunal de Justicia, el Tratado de Ámsterdam no aporta nada nuevo, quedando el art. 35 del TUE con la misma redacción que el anterior art. K.7 y ocurre lo mismo con el control democrático del Parlamento Europeo.

B. En materia de fronteras, asilo, inmigración y libre circulación de personas

Para lo que aquí interesa, es suficiente decir que, si en Ámsterdam, la iniciativa legislativa estaba en manos de la Comisión y de los Estados miembros y que las decisiones del Consejo de adoptaban por unanimidad y consulta simple del PE, desde el Tratado de Niza, y una vez finalizado el periodo transitorio de cinco años que establece el art. 67, se ha implantado el “método comunitario” : la Comisión ha recobrado el monopolio de la iniciativa legislativa y el procedimiento de adopción es, en general, el de la codecisión previsto en el art. 251, es decir, los actos se adoptan conjuntamente por el PE y el Consejo por mayoría cualificada, con excepción de la inmigración ilegal y el derecho de familia.

Por su parte, el control jurisdiccional únicamente se diferencia del ejercido sobre las demás materias del pilar comunitario en lo que respecta a las cuestiones de interpretación del Título IV o de validez o interpretación de los actos adoptados sobre la base de sus disposiciones. En efecto, la llamada “cuestión prejudicial” prevista en el art. 234, que **puede** ser planteada por cualquier órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros pero que es **obligatoria** si dicho órgano es de los que deciden sin que quepa ulterior recurso judicial interno, en los ámbitos del Título IV únicamente puede ser planteada por el órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial interno. Ciertamente es que, en contrapartida, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro puede pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación de este Título o de actos de las instituciones comunitarias basados en él. (art. 68).

El art. 61, que es el introductorio, indica las medidas que el Consejo adoptará “a fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”.

El art. 62 es la base jurídica para la adopción de la legislación en materia de

- eliminación de los controles de personas, ciudadanos de la Unión y extranjeros, en las fronteras interiores,
- cruce de las fronteras exteriores
- visados para estancias no superiores a tres meses, distinguiendo los nacionales de terceros Estados que necesitarán visado para entrar en la Unión y aquellos que podrán entrar sin visado, los procedimientos y condiciones para la expedición de visados, un modelo uniforme de visado y las normas para su expedición,
- condiciones para que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente por el territorio de la Unión por un periodo no superior a tres meses

Una buena parte de la legislación sobre los anteriores aspectos ha sido ya prácticamente adoptada y está en vigor.

El art. 63 constituye la base jurídica para la legislación en materia de **asilo, refugiados y personas desplazadas así como en materia de política de inmigración** : condiciones de entrada y de residencia, expedición de visados de larga duración y permisos de residencia, incluidos los de reagrupación familiar, condiciones para que los inmigrantes legales en un EM puedan residir en otro EM.

También la legislación sobre estos aspectos está, en lo substancial, finalizada y en vigor. Queda por regular, a pesar de las propuestas de la Comisión, la inmigración económica y algunos otros aspectos.

C. En cuanto a la cooperación judicial en materia civil

Sería tan excesivo como innecesario el abordar aquí el precedente de lo que ha sido la armonización del derecho privado en la CE, su problemática y los resultados alcanzados en el pilar comunitario; bastará con señalar que ha habido un conjunto de directivas en materia de consumidores, sociedades, banca y valores mobiliarios, contra los morosos, sobre transferencia de sede de las personas jurídicas y sobre comercio electrónico, de reglamentos en materia de propiedad industrial y comercial y de convenios sobre la competencia judicial y exequátur, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, sobre la quiebra, sobre la notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y responsabilidad parental, la gran revisión de los convenios de Bruselas y Lugano sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales, documentos públicos y transacciones judiciales en materia civil y mercantil, el proyecto de convenio sobre ley aplicable a las obligaciones extracontractuales ("Roma II"). Todos estos convenios y revisiones nunca llegaron a entrar en vigor por la sencilla razón de que, transferida la materia al pilar comunitario, los instrumentos legislativos en los que se debe plasmarse su regulación son los previstos en el Tratado CEE, esto es, reglamentos, directivas y decisiones, quedando excluidos los convenios. Los proyectos anteriormente existentes han sido transformados, o están en curso de serlo, en actos comunitarios.

Conviene señalar que el Convenio de Lugano de 16 de septiembre de 1988, sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales, documentos públicos y transacciones judiciales en materia civil y mercantil, suscrito, de un lado, por los Estados miembros de la C E y, por otro, por los que quedan en la Asociación Europea de Libre Comercio, (AELC) Suiza, Noruega e Islandia, hermano gemelo del Convenio de Bruselas de 1968, hoy revisado y transformado en el reglamento (CE) 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, debe ser igualmente actualizado con el fin de ajustar su texto al del citado reglamento⁵.

Con arreglo al art. 65, el Consejo puede adoptar la legislación en materia de

- notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales
- la cooperación en la obtención de pruebas

⁵ El nuevo texto del Convenio de Lugano será prácticamente idéntico al del reglamento 44/2001 puesto que la revisión y actualización del Convenio de Bruselas se llevó a cabo por un grupo de expertos en el que estaban representados los Estados AELE contratantes el Convenio de Lugano, precisamente con el fin declarado de que ambos instrumentos continuaran siendo idénticos. El problema suscitado por los Estados miembros de la CE sobre la competencia comunitaria externa exclusiva y, en consecuencia, la cuestión de quién debería negociar formalmente y suscribir el nuevo Convenio de Lugano – la Comunidad o sus Estados miembros – provocó que el Consejo comunitario elevara una solicitud de dictamen al Tribunal de Justicia (dictamen C- 1/2003) sobre esta cuestión. El Tribunal de Justicia, en su dictamen de 7 de febrero de 2006, ha reconocido categóricamente la competencia externa exclusiva de la Comunidad con lo que el nuevo Convenio de Lugano tiene ya luz verde para su celebración formal.

- competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones,
- conflicto de leyes y de jurisdicciones
- compatibilidad y armonización del derecho procesal civil.

Se trata, pues, prácticamente, de todo el Derecho internacional privado. También en este campo se ha avanzado notablemente.

Debe tenerse en cuenta el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, así como el relativo a Dinamarca, en virtud de los cuales estos Estados miembros quedan excluidos del Título IV del TCE, si bien los dos primeros pueden decidir, caso por caso, su participación en la elaboración y adopción de los instrumentos basados en dicho Título mientras que Dinamarca sólo puede decidir, de acuerdo con sus exigencias constitucionales, esa participación para el conjunto de materias del Título⁶

En la actualidad, las prioridades en estas materias y su desarrollo futuro se consignan en el **“Programa de La Haya”**.

En efecto, el Programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, tiene por finalidad la de reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia a lo largo de los cinco próximos años. A tal fin, se han fijado diez ámbitos en los que la acción de la Unión se declara prioritaria. El Anexo de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo⁷ recoge las medidas concretas que deben realizarse así como el calendario para la aprobación de todas ellas, en síntesis :

- **reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía.** El control, fomento y respeto de los derechos fundamentales debe formar parte integrante de las políticas de la Unión, entre otras acciones. En cuanto a la ciudadanía europea, el ejercicio de los derechos a ella inherentes debe mejorarse.
- **luchar contra el terrorismo**, que debe recibir una respuesta global, integrada y coherente, con especial hincapié en la prevención y el intercambio de información.
- **definir un nuevo enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración**, legal y clandestina, desarrollando la lucha contra la trata de seres humanos, especialmente mujeres y niños, por un lado y estableciendo un marco europeo sobre integración de los emigrantes legales.

⁶ Precisamente por ello y con el fin de evitar una situación francamente compleja, la Comisión, a petición de Dinamarca, accedió a negociar y proponer al Consejo, dos convenios internacionales por los que se aplicase a las relaciones entre la Comunidad y Dinamarca el texto del Reglamento (CE) 44/2001 relativo a la competencia judicial y al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil así como el del Reglamento (CE) 1348/2000 relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, convenios cuya firma ha sido aprobada por el Consejo respectivamente en su Decisión 2005/790 y 2005/794, de 20.9.2005 (DOUE nº L 299, de 16.11.2005 y nº L 300, de 17.11.2005)

⁷ COM (2005) 184 final

- **establecer un procedimiento común en materia de asilo**, incluyendo un estatuto para el residente de larga duración así como para los refugiados.
- **maximizar las repercusiones positivas de la inmigración**, esto es, progresar en la política de integración y fomentar en intercambio de experiencias e información sobre éstas.
- **elaborar una gestión integrada de las fronteras de la Unión**, reforzando los controles y desarrollando las tareas de la Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores, sin olvidar una política de visados eficaz, en el futuro, un servicio consular común europeo y, más con carácter inmediato, la inserción de identificadores biométricos en los documentos de identidad y de viaje.
- **encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad** al compartir la información, es decir, encontrar soluciones que mantengan el equilibrio entre la disponibilidad de la información y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección de la vida privada y la de los datos personales.
- **elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada**, mejorando la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y estableciendo un modelo europeo en materia de información en el ámbito de la delincuencia
- **garantizar un auténtico espacio europeo de justicia** en el que el punto central es el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y su ejecución, creando normas procesales mínimas que protejan, en particular, los derechos de la defensa, además de otras medidas en materia tanto civil como penal.
- **compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad**, lo que significa lograr los recursos financieros adecuado, tal como se perfilan en los tres programas marco presentados por la Comisión en abril de 2005, que permitan cumplir los objetivos de libertad, seguridad y justicia de manera eficaz.

Con el fin de servir de marco de referencia para los trabajos de la Comisión y del Consejo en la aplicación del Programa de La Haya, un **Plan de Acción** de ambas instituciones recoge las medidas precisas – sobre la base de los diez puntos anteriormente expuestos - a establecer durante los cinco próximos años⁸ .

⁸ DOUE nº C 198 de 12.8.2005

Por último, sin entrar en conjeturas sobre el mantenimiento del **Tratado constitucional** y su viabilidad futura, lo cierto es que la “Constitución Europea” , en su art. IV-437, deroga los tratados constitutivos hoy en vigor y los sustituye por un texto único, acabando así con el rompecabezas de la estructura de los tres pilares. El “Espacio de libertad, de seguridad y de justicia” y los ámbitos que lo integran, quedan regidos en su desarrollo por el “método comunitario”, esto es, en general, monopolio de la iniciativa legislativa de la Comisión y decisiones adoptadas por el procedimiento de codecisión, salvo, en materia de inmigración, la inmigración ilegal, en la cooperación judicial civil, el sector del derecho de familia y, en la cooperación judicial penal, lo relativo a la armonización del derecho material.

