

TRATADO DE DERECHO Y POLÍTICAS DE LA  
UNIÓN EUROPEA

Tomo VIII

Ciudadanía europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia



JOSÉ M<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> 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



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](http://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<sup>a</sup> 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 WilmerHale*

Koen LENAERTS

*Juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea/Catedrático de Derecho Comunitario de la Universidad KU Leuven*

Diego LIÑÁN NOGUERAS

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

Jean-Víctor 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. *La introducción de los derechos de ciudadanía en el sistema europeo: un éxito condicionado* ..... 24

2. *Hacia la autonomía de los derechos de ciudadanía: una evolución dispar* ..... 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. *El estatuto de ciudadanía de la Unión: entre el estatismo y la debilidad de sus fronteras jurídicas* ..... 36

2. *Ciudadanía y derechos fundamentales: una articulación dual mal resuelta* ..... 41

#### **IV. La ciudadanía como discurso de legitimación del poder** ..... 45

1. *Límites del Estatuto de Ciudadanía en la legitimación del sistema de la Unión Europea: el peso de la concepción pasiva de la ciudadanía* ..... 45

	<i>Página</i>
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
<b>V. Conclusiones</b> .....	52
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LOS CIUDADANOS NO EUROPEOS EN TERRITORIO DE LA UNIÓN</b> .....	
SARA IGLESIAS SÁNCHEZ	
<b>I. Introducción</b> .....	55
<b>II. El marco jurídico del Tratado</b> .....	57
<b>III. ¿Extranjeros privilegiados? Lazos familiares y preferencias internacionales</b> .....	62
1. <i>Familiares de ciudadanos de la Unión</i> .....	63
2. <i>Nacionales de Estados con acuerdos con la Unión</i> .....	69
<b>IV. La regulación de la inmigración legal: Un régimen de extranjería para la Unión</b> .....	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
<b>V. Conclusiones</b> .....	108

## CAPÍTULO 3

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

IGNACIO BORRAJO INIESTA

<b>I. Preliminar</b> .....	111
<b>II. Un espacio jurídico para la Unión Europea</b> .....	115
<b>III. Las etapas de formación del espacio europeo</b> .....	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
<b>IV. Las múltiples dimensiones del espacio jurídico europeo</b> .....	153

## CAPÍTULO 4

**EL ASILO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA** ..... 159

FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ

<b>I. Introducción</b> .....	159
<b>II. El régimen jurídico internacional del asilo territorial</b> .....	160
<b>III. La formación del Derecho de la Unión Europea en materia de asilo</b> .....	164
<b>IV. La configuración del SECA y sus desarrollos normativos</b> .....	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
<b>V. Sobre el estatuto de refugiado y de protegido subsidiariamente</b> ..	181
<b>VI. Perspectivas de próximos desarrollos de la normativa europea sobre refugiados</b> .....	188
<b>VII. Instrumentos y textos de la práctica internacional y europea.</b> .....	190
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES</b> .....	193
GIL ARIAS FERNÁNDEZ	
<b>I. Introducción</b> .....	193
<b>II. Los tratados de Schengen</b> .....	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
<b>III. La comisión permanente de evaluación de Schengen</b> .....	205
<b>IV. El sistema de información Schengen (SIS)</b> .....	209
<b>V. Un espacio común sin fronteras interiores</b> .....	210
<b>VI. El plan para la gestión de las fronteras exteriores</b> .....	211
<b>VII. Cruce de las fronteras exteriores</b> .....	217
<b>VIII. La estrategia de gestión integrada de fronteras (IBM)</b> .....	219
<b>IX. La agencia europea de fronteras (frontex)</b> .....	221
1. <i>Funciones</i> .....	224
2. <i>Estados Participantes</i> .....	225
3. <i>El Consejo de Administración</i> .....	226
<b>X. Las fronteras inteligentes</b> .....	229

	<u>Página</u>
<b>XI. Sistemas de intercambio de información (vis y Eurodac) .....</b>	235
<b>XII. El sistema europeo de vigilancia de fronteras (eurossur) .....</b>	238
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>LA COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EURO-</b>	
<b>POL .....</b>	241
LUCANA M. <sup>a</sup> ESTÉVEZ MENDOZA	
<b>I. Aproximación al concepto de cooperación policial .....</b>	241
<b>II. Orígenes y antecedentes: de la cooperación bilateral a la configuración de un marco supranacional .....</b>	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>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 democrática, 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 cooperación 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
<b>III. Europol .....</b>	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 .....	306
1.9. Sistema de protección de datos de Europol .....	311
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
<b>IV. Conclusiones</b> .....	<b>321</b>
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL</b> .....	
LORENA BACHMAIER	
<b>I. La cooperación judicial en los procesos penales europeos</b> .....	<b>329</b>
<b>II. De la asistencia mutua al principio de reconocimiento mutuo y la aproximación legislativa</b> .....	<b>332</b>
1. <i>Marco convencional aplicable a la cooperación judicial penal UE</i> ...	332
2. <i>Principio de reconocimiento mutuo y aproximación legislativa</i> .....	333
<b>III. El marco institucional para facilitar la cooperación judicial penal UE</b> .....	<b>336</b>
1. <i>Eurojust</i> .....	336
2. <i>La red judicial europea y los magistrados de enlace</i> .....	338
3. <i>La Fiscalía Europea</i> .....	340

	<u>Página</u>
<b>IV. Los instrumentos de cooperación judicial penal UE. en especial la Orden de detención y entrega</b> .....	342
1. <i>La Orden de detención y entrega (OEDE)</i> .....	342
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> .....	360
2.1. Equipos conjuntos de investigación .....	360
2.2. Orden europea de investigación y exhorto de obtención de pruebas .....	361
A. El exhorto de obtención de pruebas .....	362
B. La Orden Europea de Investigación .....	364
<b>V. Reconocimiento mutuo de resoluciones penales: Principales instrumentos</b> .....	367
1. <i>Embargo preventivo y aseguramiento de prueba</i> .....	367
2. <i>Sentencias de condena penales privativas de libertad</i> .....	368
3. <i>Sanciones pecuniarias</i> .....	369
4. <i>Medidas de libertad vigilada y penas sustitutivas</i> .....	370
5. <i>Medidas sustitutivas de la prisión provisional</i> .....	371
6. <i>Protección y apoyo de las víctimas de un delito</i> .....	372
7. <i>Resoluciones de decomiso</i> .....	373
<b>VI. Derechos fundamentales del sospechoso o imputado</b> .....	375
1. <i>Prevención de conflictos de jurisdicción</i> .....	377
2. <i>Derecho de información, interpretación, y de asistencia letrada</i> .....	377
2.1. Derecho de interpretación y traducción .....	378
2.2. Derecho de información .....	378
2.3. Derecho a la asistencia letrada y de comunicación de la detención .....	379
3. <i>Directivas y Propuestas de Directiva en materia de derechos fundamentales en el proceso penal</i> .....	382

	<i>Página</i>
<b>VII. Bibliografía .....</b>	383
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>DERECHO PENAL EUROPEO .....</b>	387
AMPARO LOZANO	
<b>I. Introducción: La ausencia de competencias penales de las Comu- nidades Europeas .....</b>	387
<b>II. La relación entre el derecho comunitario y los ordenamientos pe- nales de los Estados miembros .....</b>	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
<b>III. La unificación como respuesta a los límites de la aproximación: El Corpus Iuris .....</b>	397
<b>IV. El largo proceso de atribución de competencias penales a la UE ....</b>	398
<b>V. El Derecho penal europeo tras el Tratado de Lisboa .....</b>	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 mu- tuo .....</i>	415
<b>VI. La lucha contra el fraude a los intereses financieros de la UE .....</b>	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 intere- ses financieros tras el Tratado de Lisboa .....</i>	419
3. <i>La Fiscalía Europea .....</i>	420

	<u>Página</u>
<b>VII. Derecho penal europeo y derechos fundamentales</b> .....	423
<b>VIII. La Justicia en la Carta de derechos fundamentales de la UE</b> .....	433
<b>IX. Una política criminal europea</b> .....	436
<b>X. Conclusiones</b> .....	438
<b>XI. Bibliografía citada</b> .....	441
 CAPÍTULO 9	
<b>COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL</b> .....	445
ALEGRÍA BORRÁS	
<b>I. Introducción y antecedentes</b> .....	445
<b>II. El marco jurídico</b> .....	450
1. <i>Normativa actual</i> .....	450
2. <i>El procedimiento de adopción de los instrumentos</i> .....	455
<b>III. La unificación de la interpretación</b> .....	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
<b>IV. Los resultados obtenidos</b> .....	482
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> .....	491
<b>V. La proyección exterior</b> .....	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> .....	513
<b>VI. Consideraciones finales</b> .....	516

	<i>Página</i>
<b>CAPÍTULO 10</b>	
<b>LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>519</b>
SALVADOR LLAUDES CAÑETE	
ALICIA SORROZA BLANCO	
<b>I. Introducción .....</b>	<b>519</b>
<b>II. Antecedentes históricos de la política europea de migración .....</b>	<b>523</b>
<b>III. Marco legal de la política de inmigración de la UE .....</b>	<b>531</b>
<b>IV. La inmigración en el centro de la agenda europea .....</b>	<b>537</b>
1. <i>Políticas de atracción de la migración .....</i>	<i>538</i>
2. <i>Políticas de integración .....</i>	<i>542</i>
3. <i>Políticas restrictivas .....</i>	<i>547</i>
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
<b>V. Conclusiones .....</b>	<b>563</b>
<b>VI. Bibliografía .....</b>	<b>565</b>