



Francisco Javier Donaire Villa  
Andreu Olesti Rayo  
(coords.)

# Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

3

58.098

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA  
ANDREU OLESTI RAYO  
(Coords.)



# TÉCNICAS Y ÁMBITOS DE COORDINACIÓN EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

M. <sup>a</sup> Asunción ASÍN CABRERA	Sílvia MORGADES GIL
Celia DÍAZ MORGADO	Andreu OLESTI RAYO
Francisco Javier DONAIRE VILLA	Marta ORTEGA GÓMEZ
Sonia GARCÍA VÁZQUEZ	Roberto SERRANO AMADO
Sara IGLESIAS SÁNCHEZ	David VALLESPÍN PÉREZ

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2015

## ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS.....	7
PRESENTACIÓN, por <i>Francisco Javier Donaire Villa y Andreu Olesti Rayo</i> .....	9
CAPÍTULO I. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA, Y POR TANTO, DEL ELSJ?, por <i>Francisco Javier Donaire Villa</i> .....	13
1. HABLAMOS, EN PRIMER LUGAR, DE UNA NOCIÓN COMUNITARIA, POLISÉMICA Y DE ÍNDOLE COMPETENCIAL .....	14
2. DENTRO DE LA UNIÓN EN GENERAL.....	15
2.1. ... Hablamos de un criterio de reparto competencial, dando lugar, <i>nominatim</i> , a competencias «de coordinación».....	15
2.2. ... Pero hablamos también de modalidades de ejercicio de otros tipos de competencia comunitaria.....	18
2.2.1. ... Denominadas como «de coordinación» y previstas en el propio Derecho originario.....	19
2.2.2. ... O también denominadas como «de coordinación» y tipificadas por el Derecho derivado.....	22
2.2.2.1. ... Haciendo equivaler coordinación a armonización o aproximación de legislaciones.....	22
2.2.2.2. ... O no (coordinación normativa sin armonización de las legislaciones: reconocimiento mutuo).....	24
2.2.3. ... O generados mediante la praxis, en combinación con el Derecho originario.....	26
2.3. Por su contenido funcional, cuando hablamos de coordinación.....	27

	<u>Pág.</u>
2.3.1. ... Hablamos de coordinación normativa...	27
2.3.2. ... O hablamos de coordinación administrativa...	30
2.3.2.1. ... Obligatoria...	31
2.3.2.2. ... O voluntaria...	33
2.3.3. ... O hablamos de fórmulas funcionalmente mixtas (coordinación normativa y administrativa simultáneamente)...	35
2.3.4. ... ¿O de coordinación jurisdiccional?...	36
2.4. En cuanto a los actores intervinientes, cuando hablamos de coordinación...	36
2.4.1. ... Hablamos de coordinación comunitaria de la acción de los Estados miembros...	37
2.4.2. ... O de coordinación paracomunitaria entre los propios Estados miembros...	37
2.4.2.1. ... Exclusivamente intergubernamental...	38
2.4.2.2. ... O con órganos de la Unión como foro exclusivamente institucional de desenvolvimiento...	39
3. Y CONCRETAMENTE EN LA POLÍTICA DE LA UNIÓN RELATIVA AL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA...	40
3.1. ... ¿Cabe hablar de coordinación pese a tratarse de materia de competencia compartida...?	41
3.2. Las (diversas) modalidades de coordinación textualmente presentes en la regulación originaria del ELSJ: un panorama global...	43
 <b>CAPÍTULO II. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN EL ÁMBITO DEL ESPACIO DE LA LIBERTAD, SEGURIDAD U JUSTICIA Y LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, por Sara Iglesias Sánchez</b> .....	 47
1. INTRODUCCIÓN.....	47
2. REFLEXIONES EN TORNO A LA NOCIÓN DE «COORDINACIÓN».....	49
3. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS ESTADOS E IMPACTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN.....	51
4. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS ESTADOS EN EL ÁMBITO DEL ELSJ EXPRESAMENTE PREVISTAS POR EL TRATADO.....	54
5. LA FÓRMULA DE LOS « <i>RETAINED POWERS</i> » EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	57
6. EL ENCUADRE DEL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL ELSJ Y LOS INSTRUMENTOS BASADOS EN EL RECONOCIMIENTO Y CONFIANZA MUTUOS.....	60
7. REFLEXIONES FINALES.....	63

	<u>Pág.</u>
<b>CAPÍTULO III. EL LARGO CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO JUDICIAL EUROPEO</b> , por <i>Sonia García Vázquez</i> .....	65
1. EL NACIMIENTO DE LA FISCALÍA EUROPEA: LA COORDINACIÓN EFICAZ DENTRO DEL MARCO JURISDICCIONAL EUROPEO .....	65
2. LA PERMANENTE APROXIMACIÓN ENTRE SISTEMAS JURÍDICOS: UN INTENTO DE CONVERGENCIA COHERENTE DE LOS SISTEMAS JUDICIALES DE LOS ESTADOS-MIEMBROS EN UN CONTEXTO DE TENSIONES ENTRE LAS DISTINTAS TRADICIONES JURÍDICAS NACIONALES .....	78
 <b>CAPÍTULO IV. LA EUROORDEN Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES</b> , por <i>Roberto Serrano Amado y David Vallespín Pérez</i> .....	 93
1. LA EUROORDEN COMO «MANIFESTACIÓN EUROPEA DE LA EXTRADICIÓN». EL CAMINO HACIA LA «ARMONIZACIÓN EUROPEA» DE LA NORMATIVA SUSTANTIVA Y PROCESAL. COMO PRESUPUESTO NECESARIO DEL RECONOCIMIENTO MUTUO.....	94
2. ALGUNAS REFLEXIONES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, ACERCA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LA EUROORDEN .....	97
3. ALGUNAS REFLEXIONES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA EUROORDEN SOLICITADA A ESPAÑA POR OTRO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	100
4. LA CONVENIENCIA DE HABER INCORPORADO UNA CAUSA ADICIONAL DE DENEGACIÓN EN ATENCIÓN A LA INOBSERVANCIA DEL DEBIDO RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ESPECIAL REFERENCIA A LAS SENTENCIAS DICTADAS EN REBELDÍA Y A LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO A LA ASISTENCIA LETRADA.....	103
 <b>CAPÍTULO V. EL ACERVO DE SCHENGEN COMO INSTRUMENTO Y ESCENARIO DE COORDINACIÓN EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA</b> , por <i>Francisco Javier Donaire Villa</i> .....	 107
1. SCHENGEN Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS SIN CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA (O LA «SCHENGENIZACIÓN» DE LA UNIÓN EUROPEA) .....	108

2.	EL ACERVO DE SCHENGEN COMO DERECHO DERIVADO (DE UNA COOPERACIÓN REFORZADA) PARA LA REALIZACIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	111
3.	CATALOGACIÓN COMPETENCIAL DEL ACERVO DE SCHENGEN: MATERIA DE COMPETENCIA COMPARTIDA (ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA).....	113
4.	EL PLURAL ENCAJE DEL ACERVO DE SCHENGEN EN LA NOCIÓN POLISÉMICA DE COORDINACIÓN COMO CATEGORÍA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA .....	113
5.	EL ACERVO DE SCHENGEN COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN COMUNITARIA DE LAS NORMATIVAS NACIONALES: EL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN.....	116
5.1.	La definición de las fronteras interiores y exteriores .....	117
5.2.	Las normas sobre control de las fronteras exteriores .....	117
5.2.1.	Los requisitos generales de entrada.....	117
5.2.2.	Los servicios nacionales competentes para la práctica de los controles (la guardia nacional de fronteras).....	120
5.3.	Las disposiciones sobre la ausencia de controles en las fronteras interiores y sobre las condiciones para su (ahora ya no tan) excepcional restablecimiento temporal .....	121
6.	EL ACERVO DE SCHENGEN COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN COMUNITARIA DE ACTUACIONES EJECUTIVAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS: LA AGENCIA FRONTEX Y LA COOPERACIÓN LOCAL SCHENGEN.....	125
6.1.	FRONTEX: instancia de coordinación operativa de los Estados miembros en las fronteras exteriores y de organización y ejecución de operaciones de retorno de inmigrantes en situación ilegal .....	125
6.2.	El Código de Visados y la cooperación local Schengen como mecanismo de coordinación de las Administraciones consulares nacionales en la expedición de visados .....	128
7.	EL ACERVO DE SCHENGEN COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN DE ACTUACIONES JUDICIALES NACIONALES: EL ART. 54 DEL CONVENIO DE SCHENGEN Y EL ALCANCE TRANSFRONTERIZO DEL PRINCIPIO <i>NE BIS IN IDEM</i> EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	133
8.	SCHENGEN COMO ESCENARIO (U OBJETO) DE COORDINACIÓN: EL NUEVO MECANISMO DE EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ACERVO POR LOS ESTADOS MIEMBROS PARTICIPANTES .....	135
CAPÍTULO VI. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR, por <i>Celia Díaz Morgado</i> .....		141
1.	INTRODUCCIÓN .....	141

	Pág.
2. POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR.....	143
2.1. Control de fronteras exteriores de la Unión Europea.....	144
2.1.1. Frontex .....	146
2.1.2. Eurosur .....	148
2.2. La utilización del derecho penal en la lucha contra la inmigración irregular .....	149
2.2.1 El tráfico ilegal de personas .....	150
2.2.2. Contratación de trabajadores extranjeros en situación irregular .....	153
2.3. Política de Retorno .....	156
3. CONCLUSIONES .....	160
<b>CAPÍTULO VII. LAS ASOCIACIONES PARA LA MOVILIDAD CON CABO VERDE, MARRUECOS Y TÚNEZ: UN INSTRUMENTO MARCO DE DIÁLOGO, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA UE Y TERCEROS PAÍSES, por <i>María Asunción Asín Cabrera</i> .....</b>	<b>163</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	163
2. LAS ASOCIACIONES PARA LA MOVILIDAD: UN INSTRUMENTO MARCO DE DIÁLOGO POLÍTICO, COOPERACIÓN OPERATIVA Y COORDINACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y TERCEROS PAÍSES.....	166
2.1. Aproximación conceptual y objetivos de las Asociaciones de Movilidad.....	167
2.2. El <i>modus operandi</i> y la formalización de las Asociaciones de movilidad.....	167
2.3. Criterios de establecimiento de las Asociaciones de Movilidad y de selección de los terceros Países .....	169
3. LAS ASOCIACIONES PARA LA MOVILIDAD CON CABO VERDE, MARRUECOS Y TÚNEZ.....	171
3.1. Estructura y contenido de las Asociaciones de movilidad.....	174
4. REFLEXIONES FINALES.....	178
<b>CAPÍTULO VIII. LA TRATA DE SERES HUMANOS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, por <i>Marta Ortega Gómez</i> .....</b>	<b>181</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	181
2. LA TRATA DE SERES HUMANOS EN EL DERECHO ORIGINARIO DE LA UNIÓN.....	183
3. CARACTERIZACIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS EN LA DIRECTIVA 2011/36/UE .....	185

4.	LA DIRECTIVA 2011/36/UE Y EL NUEVO ENFOQUE INTEGRADO Y GLOBAL BASADO EN LA VULNERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.....	190
5.	PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE TRATA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	191
5.1.	Asistencia y apoyo a las víctimas de trata.....	191
5.2.	Derecho de residencia temporal vinculado a la cooperación de la víctima con las autoridades nacionales.....	192
5.3.	Derechos de las víctimas en el proceso penal.....	194
6.	CONSIDERACIONES FINALES.....	195

**CAPÍTULO IX. LA COORDINACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA SEGUNDA FASE DE LA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE ASILO: EL PAPEL DE LA OFICINA DE APOYO AL ASILO (EASO), por *Silvia Morgades Gil*.....**

1.	INTRODUCCIÓN.....	198
2.	EL SISTEMA DUBLÍN EN CONTEXTO.....	199
2.1.	La coordinación en materia de asilo de los Estados miembros de la UE a través del sistema de Dublín y sus límites, tras las interpretaciones jurisprudenciales del TEDH y del TJUE.....	200
2.1.1.	La Sentencia del TEDH, de 21 de enero de 2011, <i>M.S.S. c. Bélgica y Grecia</i> .....	204
2.1.2.	La Sentencia del TJUE, de 21 de diciembre de 2011, <i>N.S y M.E.</i> y otros.....	205
2.1.3.	La Sentencia del TJUE, de 6 de noviembre de 2012, <i>K y Bundesaylamt</i> .....	206
2.2.	Segunda fase de los instrumentos normativos para el desarrollo de una Política Europea Común de Asilo: el Reglamento <i>Dublín III</i> .....	208
2.2.1.	Principales cambios en el Reglamento <i>Dublín III</i> : las excepciones al traslado.....	208
2.2.2.	Cambios en las cláusulas sobre protección de la vida familiar y en las cláusulas de flexibilidad.....	211
3.	LA OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO. INSTRUMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ASILO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE.....	214
3.1.	Creación, naturaleza y organización de la EASO.....	216
3.2.	Principales actividades y logros de la EASO.....	218
3.2.1.	Respecto del apoyo a la cooperación (y) práctica en materia de asilo de los Estados miembros.....	218
3.2.2.	Respecto del apoyo a los Estados miembros sometidos a presiones especiales.....	221

	Pág.
3.2.3. Respecto de la contribución a la instauración del S(R) ECA.....	223
4. REFLEXIONES FINALES.....	224
<b>CAPÍTULO X. LA COORDINACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES, por Andreu Olesti Rayo.....</b>	<b>229</b>
1. PLANTEAMIENTO PREVIO: EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL.....	229
2. LA ACCIÓN DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI).....	231
2.1. Las recomendaciones del GAFI.....	231
2.2. La creación de instancias que complementen la acción del GAFI.....	237
2.2.1. Las asociaciones regionales para actuar en común en la lucha contra el blanqueo de capitales.....	237
2.2.2. Las Unidades de Información Financiera.....	240
3. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ADOPTADOS POR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA PARA SATISFACER EL CONTENIDO DE LAS RECOMENDACIONES DE GAFI.....	242
3.1. La primera aproximación: la Directiva del Consejo 91/308 de 10 de junio.....	243
3.2. La ampliación del ámbito de aplicación operada por la Directiva 2001/97.....	244
3.3. El incremento de las medidas preventivas contemplado en la Directiva 2005/60 de 26 de octubre.....	247
3.4. Los cambios introducidos en la nueva propuesta de Directiva contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.....	249
4. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	252