

TUTELA JURÍDICA Y TUTELA JURISDICCIONAL DEL INMIGRANTE EN EL MARCO DE UN SISTEMA EUROPEO DE COOPERACIÓN JUDICIAL

Valentina Faggiani¹

RESUMEN

La construcción de un sistema de protección de los derechos fundamentales propiamente europeo supone no solo su reconocimiento y positivización sino también la garantía de su efectividad, puesto que el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y a un recurso jurisdiccional efectivo, que ampare a la persona frente a la vulneración de sus derechos fundamentales, resulta un principio general del Derecho, ineludible e intangible. Por esta razón, en los asuntos de carácter transnacional, la protección de los derechos fundamentales se podrá considerar efectiva solo en el momento en que se habrá instituido y consolidado un sistema de cooperación judicial, tanto en su dimensión interna como externa, de naturaleza civil y penal, que permita garantizar la tutela jurídica y la tutela jurisdiccional de los inmigrantes.

PALABRAS CLAVE: Inmigración, cooperación judicial, Unión Europea, tutela jurídica, tutela jurisdiccional.

1 HACIA UN MODELO EUROPEO DE COOPERACIÓN JUDICIAL PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRADAS

La construcción de un sistema europeo de protección de los derechos fundamentales requiere no sólo su reconocimiento y positivización sino también la garantía de su efectividad, puesto que el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y a un recurso jurisdiccional efectivo, que ampare a la persona frente a la vulneración de sus derechos fundamentales, resulta un principio general del Derecho, ineludible e intan-

¹ Doctora en Derecho Constitucional Europeo, Universidad de Granada (España) en co-tutela con la Universidad de Ferrara (Italia).



gible. Por esta razón, en los asuntos de carácter transnacional, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, ciudadanos europeos o de un tercer Estado, sin distinción por raza, sexo, idioma o religión, se podrá considerar efectiva sólo en el momento en que se haya instituido y consolidado un sistema de cooperación judicial, tanto en su dimensión interna como externa, de naturaleza civil y penal y de cooperación policial, para garantizar una gestión eficaz de la inmigración y el desarrollo de una política común. Dicho sistema deberá basarse en la confianza recíproca, en la solidaridad y colaboración entre los Estados, en virtud de las necesarias interrelaciones entre los ordenamientos y del diálogo entre las distintas instancias jurisdiccionales.

Al respecto, es muy importante considerar que los flujos migratorios se han convertido en un fenómeno sistémico y complejo de nuestra sociedad², que ha ido adquiriendo un carácter global, por su alcance y complejidad, obligando también a la Unión Europea a replantear su estrategia de actuación y a adoptar un enfoque común y acciones conjuntas, que cuenten con el consenso generalizado y sean respaldadas por todos los actores de la Comunidad Internacional.

La inmigración constituye hoy una de las causas principales que justifican la necesidad de un modelo europeo de cooperación judicial, uno de los objetos esenciales en la aplicación de ese modelo, de la misma forma que la cooperación judicial constituye un instrumento fundamental para el adecuado tratamiento del fenómeno migratorio en el ámbito europeo, a través de la adopción de acciones y medidas comunes en dicho marco. Las conexiones entre inmigración y cooperación judicial son de carácter histórico, sustancial y funcional.

Desde la perspectiva histórica, el fenómeno migratorio ha tenido, sin duda, una incidencia importante en la necesidad de institucionalizar un modelo europeo de cooperación judicial. Muchos han sido los

² A este propósito, *vid.*: DE LUCAS MARTÍN, J., “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, en MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J. M.^a/GIRÓ MIRANDA, J. (coords.), *Inmigración y ciudadanía: perspectivas socio jurídicas*, Servicio de Publicaciones, Logroño, Universidad de La Rioja, 2003, pp. 23-52. RODRÍGUEZ PALOP, M. E./TORNOS CUBILLO, A. (eds.), *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2000. SÁNCHEZ LORENZO, S. A., “Perfiles de la integración del extranjero”, en SÁNCHEZ LORENZO, S. A. (dir.), *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 31-62. AJA FERNÁNDEZ, E./ARANGO VILA-BELDA, J./OLIVER I ALONSO, J. (coords.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*, Fundación CIDOB, 2013. AJA FERNÁNDEZ, E., *Inmigración y democracia*, Alianza, Madrid, 2012. CARRILLO, M., “Reflexiones constitucionales sobre la inmigración en España y en la Unión Europea”, *RDUE*, núm. 5, 2003, pp. 77-81.



avances en este camino: desde el Convenio de Schengen (1985), pasando por el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997), el Consejo de Tampere (1999), el Tratado de Niza (2001), el Programa de La Haya (2005) y el Tratado de Prüm (2005)³, hasta el Tratado de Lisboa, que consagra la supresión definitiva de los pilares comunitarios y el Programa de Estocolmo (2009). El sistema de cooperación judicial de la Unión Europea ha ido evolucionando de una realidad intergubernamental hasta adquirir progresivamente un carácter supranacional⁴.

Sin embargo, los obstáculos han sido muchos y de distinto carácter y todavía hay mucho camino por recorrer. Ante todo, la construcción de este modelo ha tenido que superar la dificultad de plasmar una estrategia común y aplicarla, lo cual es directa consecuencia de la estructura institucional en pilares que ha caracterizado hasta hace poco la Unión Europea.

La inmigración es un ámbito que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1º de diciembre de 2009, tras un accidentado proceso de negociación, se colocaba entre el primer pilar, el comunitario, y el tercer pilar de cooperación judicial en materia penal y policial, intergubernamental pero con vocación supranacional, a la vez que necesitaba, debido a su dimensión internacional, integrarse en la política exterior

³ Con respecto al Tratado de Prüm, de 27 de mayo de 2005, resulta de gran interés el número 7 de la Revista de Derecho Constitucional Europeo (*infra* *ReDCE*). En particular, en lo que se refiere al tema objeto de este trabajo se recomiendan los siguientes estudios: CÁMARA VILLAR, G., “La garantía de los derechos fundamentales afectados por la Convención de Prüm”, *ReDCE*, núm. 7, 2007, pp. 97-118. PÉREZ FRANCESCH, J. L., “Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm”, *ReDCE*, núm. 7, pp. 119-136. ZILLER, J., “El Tratado de Prüm”, *ReDCE*, núm. 7, 2007, pp. 21-30.

⁴ Respecto al desarrollo y consolidación de un sistema europeo de cooperación judicial, *vid.* entre otros: BILANCIA, P., “Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, núm. 2, 2004, pp. 345-366. ADAM, R., «La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo», *Dir. Un. eur.*, n. 2/3, 1998, pp. 481-509. CHIAVARIO, M., “Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo”, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 3, 2005, pp. 974-990. NASCIBENE, B./PASTORE, M. (coord.), *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milán, 1995. DE MIGUEL ZARAGOZA, J. A., “Cooperación judicial penal en la Constitución Europea”, *BIMJ*, año 58, núm. 1975, 2004, pp. 3523-3536. WASMEIER, M./THWAITES, N., “The battle of the pillars: does the European Community have the power to approximate national criminal laws?”, *ELR*, vol. 29, 2004, pp. 613-635. SÁNCHEZ LEGIDO, A., “La Euro-Orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales”, *REEI*, núm. 14, 2007. MUNARI, F./AMALFITANO, C., “Il “terzo pilastro” dell’Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive”, *Dir. Un. eur.*, núm. 4, 2007, pp. 773-809. CONDINANZI, M., “Fonti del “terzo pilastro” dell’Unione Europea e ruolo della Corte Costituzionale”, *Dir. Un. eur.*, núm. 3, 2007, pp. 513-539.



de la Unión Europea, materia perteneciente al segundo pilar. Consecuentemente todos los problemas que afectaban a los pilares iban a producir efectos directos en la elaboración y puesta en práctica de una estrategia común en dicha materia.

Por otra parte, hay que tener en cuenta los intereses implicados y las problemáticas relacionadas, que necesitan una respuesta efectiva y eficaz: los derechos humanos afectados, la consolidación de la democracia, la lucha contra la pobreza, la creación de empleo y la mejora de la situación económica en los países de emigración, el mantenimiento de la paz y la garantía de la seguridad internacional.

La segunda cuestión concierne a la necesidad de abordar el fenómeno de la inmigración en todas sus vertientes, legal e ilegal o irregular. Es evidente la necesidad pero también la dificultad de instituir, desarrollar y consolidar un sistema de cooperación judicial europeo, aplicable al fenómeno de la inmigración que lo regule adecuadamente en todos sus aspectos. Y por último, desde una perspectiva funcional, hay que concebir la cooperación judicial y la política de inmigración, visados y control de las fronteras como los dos pilares en torno a los cuales deberá plasmarse y estructurarse el “nuevo” espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. En este sentido, es oportuno resaltar la importancia de la cooperación judicial como instrumento para dotar de unidad y coherencia a la política europea en materia de inmigración, adoptando medidas y acciones para garantizar de forma eficaz los derechos de las personas migradas y luchar contra la inmigración clandestina y el tráfico ilegal de personas, que se ha convertido en la nueva esclavitud del siglo XXI⁵.

⁵ El art. 5 de la Carta de los derechos fundamentales de la UE prohíbe expresamente la trata de seres humanos, al afirmar que: “1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre. 2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio. 3. Se prohíbe la trata de seres humanos.”. En términos parecidos, el art. 4 de la DUDH, de 10 de diciembre de 1948, establece que: “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”. Por su parte, el art. 4 CEDH, que proclama la prohibición de la esclavitud y de cualquier forma de trabajo forzado, dispone: “1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre. 2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio. 3. No se considera como “trabajo forzado u obligatorio” en el sentido del presente artículo: a) todo trabajo exigido normalmente a una persona privada de libertad en las condiciones previstas por el artículo 5 del presente Convenio, o durante su libertad condicional; b) todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier otro servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio; c) todo servicio exigido cuando alguna emergencia o calamidad amenacen la vida o el bienestar de la comunidad; d) todo trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas norma-



2 COOPERACIÓN JUDICIAL E INMIGRACIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA

En el marco de la estrategia inaugurada por el Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo, para el periodo 2010-2014, adoptado durante el Consejo de la Unión de 10 y 11 de diciembre de 2009, el desarrollo de un modelo de cooperación judicial *de y en* la Unión Europea, de alcance civil y penal, y de cooperación policial hacia la elaboración de una política común de inmigración representa el eje en torno al cual y hacia el cual debe tender la Unión. En dicho espacio, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, se “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores” y “se desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores” (art. 67 TFUE)⁶, respetuosa con los principios de solidaridad, complementariedad, mutua confianza, igualdad de trato y la prohibición de cualquier discriminación, en particular por razón de la nacionalidad⁷.

les”. TORRES FERNÁNDEZ, M^a. E., *El tráfico de niños para su “adopción” ilegal: el delito del artículo 221 del Código Penal Español*, Dykinson, Madrid, 2003. PÉREZ ALONSO, E. J., “La nueva esclavitud del siglo XXI: el tráfico ilegal de personas”, en SÁNCHEZ LORENZO, S. A. (dir.), *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 301-322. Id., *Trafico de personas e inmigración clandestina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008. Para un estudio sobre la evolución del sistema normativo en materia de trata de personas se remite a: GARCÍA VÁZQUEZ, S., “Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas”, *ReDCE*, núm. 10, 2008, pp. 231-274.

⁶ El art. 67 TFUE dispone que: “1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. 2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países. 3. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales. 4. La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil”.

⁷ Con respecto al modelo de cooperación judicial en la Unión Europea en el Tratado de Lisboa, *vid.*: LIROLA DELGADO, I., “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿un posible proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *RGDE*, núm. 16, 2008, 25 pp. JIMENO BULNES, M., *Un proceso europeo para el siglo XXI*, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011. Id., “Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal”, en ARANGÜENA



De ahí, la necesidad de aproximarse al binomio cooperación judicial-inmigración en la UE desde una definición general del concepto de cooperación judicial, que nos permite abarcar su alcance, sentido general y el impacto en la política migratoria. La cooperación judicial, civil y penal, y la cooperación policial reenvían al conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales, cuyo objeto son asuntos con dimensión transfronteriza, caracterizados por elementos de extraterritorialidad, que permiten establecer una colaboración más estrecha entre las autoridades de sus Estados Miembros con el fin de eliminar todo obstáculo derivado de la incompatibilidad entre los distintos sistemas judiciales y administrativos, mediante disposiciones que unifiquen las normas en materia de conflictos de jurisdicción, a través de la afirmación del principio del reconocimiento mutuo, que constituye el pilar de la cooperación judicial, y la ejecución rápida y simple de las resoluciones judiciales de los Estados Miembros, el acceso a la justicia y la armonización de las legislaciones nacionales.

Es suficiente observar la estructura del Título V del TFUE⁸, para darse cuenta de que la inmigración constituye, a la vez, uno de los objetos y fines de la cooperación judicial europea. En concreto, las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, reguladas en

FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 30-70. FONSECA MORILLO, F. J., “Algunas reflexiones sobre las perspectivas de la cooperación judicial penal en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, cit., pp. 19-27. CARRERA, S. y GEYER, F., “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea”, *RDCE*, núm. 29, 2008, pp. 133-162. LIROLA DELGADO, I., “¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 539-548. OLESTI RAYO, A., “La normativa y las políticas de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012”, en AJA FERNÁNDEZ, E./ARANGO VILA-BELDA, J./OLIVER I ALONSO, J. (coords.), cit., pp. 234-253. ID., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *ReDCE*, núm. 10, 2008, pp. 13-48. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., “Política de Inmigración en el Tratado de Lisboa y derechos fundamentales”, en SÁNCHEZ RAMOS, B. (coord.), *La Unión Europea como actor global: Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 227-248.

⁸ El Título V, dedicado al “espacio de libertad, seguridad y justicia”, se estructura en los siguientes Capítulos: 1) Disposiciones generales (Capítulo 1, arts. 67 a 76 TFUE); 2) Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (Capítulo 2, arts. 77 a 80 TFUE); 3) Cooperación judicial en materia civil (Capítulo 3, art. 81 TFUE); 4) Cooperación judicial en materia penal (Capítulo 4, arts. 82 a 86 TFUE); 5) Cooperación policial (Capítulo 5, arts. 87 a 89 TFUE).



el Capítulo 2 del Título V del TFUE, tras la supresión de los pilares comunitarios, se colocan junto a la cooperación judicial civil, penal y la cooperación policial en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Así, conforme se va adentrando en sus disposiciones en materia de cooperación, el Tratado de Funcionamiento de la UE hace mención expresa a las conexiones entre los dos ámbitos. Las interrelaciones entre el binomio cooperación judicial-inmigración se hacen evidentes al afirmar que el desarrollo de un sistema de cooperación judicial propiamente europeo está funcionalmente orientado hacia la predisposición y concreta actuación de instrumentos destinados a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto los ciudadanos de la Unión, como los nacionales de terceros países, el desarrollo de una “política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países”, así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia (art. 67.3 TFUE).

Las medidas y acciones adoptadas por la UE en el ámbito de la cooperación judicial de carácter civil tendrán por objetivo una gestión eficaz de la inmigración legal, que contribuya a la integración, evite el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes e incentive el diálogo entre las religiones y las culturas. En cambio, la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial tienen por objetivo la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos.

Y por último, se observa que no se puede concebir un modelo europeo de cooperación judicial sin un sistema de cooperación policial (art. 87 TFUE) para la prevención y represión del crimen transfronterizo, la lucha a la inmigración clandestina y a la trata de seres humanos y el control y la gestión de las fronteras. Al respecto, baste pensar en el papel desempeñado por EUROJUST (art. 85 TFUE), EUROPOL (art. 88 TFUE), FRONTEX y por las autoridades de los Estados Miembros, en primer lugar, los servicios de policía, los servicios aduaneros y los demás con funciones coercitivas especializados. Su actividad de prevención e investigación de las infracciones penales es imprescindible y complementaria a la cooperación judicial civil y penal.



3 COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL E INMIGRACIÓN. LA NECESIDAD DE UN MARCO MÍNIMO EUROPEO PARA LA TUTELA JURÍDICA DEL EXTRANJERO

Los instrumentos adoptados en el marco de la cooperación judicial civil constituyen la base para la adopción de medidas y acciones para garantizar la tutela jurídica de las personas migradas en clave de integración, reforzando una política común en dicho ámbito⁹. “El éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal” –así se reafirma en el Programa de Estocolmo– “sigue siendo la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración. La cooperación europea puede contribuir a la eficacia de las políticas de integración de los Estados miembros facilitando incentivos y apoyo” a su actuación. El objetivo de conferir derechos, responsabilidades y oportunidades comparables para todos constituye el núcleo de la cooperación e integración europea y tiene en cuenta la necesidad de equilibrar los derechos y los deberes de los migrantes¹⁰.

Por lo tanto, se considera a la integración como un proceso dinámico de interacción mutua, que implica el compromiso firme no sólo por parte de las autoridades nacionales regionales y locales, sino tam-

⁹ Los objetivos de la política común de la UE en materia de inmigración están recogidos en el art. 77 TFUE, según el cual: “1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. 2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a: a) la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores; c) las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período; d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores; e) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores. 3. Si resulta necesaria una acción de la Unión para facilitar el ejercicio del derecho, establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 20, y a menos que los Tratados hayan previsto poderes de actuación a tal efecto, el Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. 4. El presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional”.

¹⁰ Programa de Estocolmo, apartado 6.1. En términos parecidos se expresa también la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad {SWD (2014) 63 final}, Estrasburgo, 11.3.2014 COM(2014) 154 final.



bién por parte de la comunidad de acogida y de los inmigrantes. De ahí la necesidad de que tales políticas cuenten con el desarrollo de las estructuras y los instrumentos de intercambio de conocimientos y la coordinación con ámbitos políticos, como el empleo, la educación y la integración social.

La base jurídica del derecho a la tutela jurídico-sustantiva del inmigrante se asienta en el art. 79 TFUE¹¹. Dicha disposición, al afirmar que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas sobre “condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar”¹² y definirán “los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado Miembro” y “las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados Miembros” confiere a la UE la legitimación para adoptar normas en tales ámbitos. Tales títulos competenciales, que tras la supresión de los pilares integran el Capítulo dos del Título V del TFUE relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, deben ejercerse en el respeto al principio de subsidiariedad, es decir, en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no se puedan alcanzar de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala comunitaria (art. 5.3 TUE).

¹¹ Según el art. 79 TFUE: “1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas. 2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes: a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros; c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal; d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños”.

¹² Sobre el derecho a la reagrupación familiar: MONTILLA MARTOS, J. A., “El derecho a la reagrupación familiar”, en AJA, E. (coord.), *Los derechos de los inmigrantes en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. VARGAS GÓMEZ-URRUTÍA, M., *La reagrupación familiar de los extranjeros en España*, Aranzadi: Thomson Reuters, Cizur Menor, 2006.



A este propósito, es interesante observar que a lo largo de estos años la Unión Europea ha adoptado, en particular en el marco de la cooperación judicial de carácter civil, un número abundante de instrumentos normativos con el fin de garantizar los derechos fundamentales y las libertades civiles de los inmigrantes¹³, el derecho a la igualdad de

¹³Entre las principales medidas adoptadas al respecto, tanto en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil como penal, es oportuno mencionar: la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (DO L 157 de 27/05/2014); la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO L 94 de 28/03/2014); la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO L 343 de 23.12.2011); la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (DO L 101 de 15.4.2011); la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 168 de 30.6.2009); la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO L 155 de 18.6.2009); la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008); la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DO L 289 de 3.11.2005); la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DO L 375 de 23.12.2004); la Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DO L 261 de 6.8.2004); la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes (DO L 261 de 6.8.2004); la Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea (DO L 321 de 6.12.2003); la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004), modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional (DO L 132 de 19.5.2011); la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251 de 3.10.2003); la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de



trato y a la prohibición de “toda discriminación, en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual” y “por razón de nacionalidad” (art. 21 CDFUE), concediéndoles progresivamente derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión Europea, para los que resulta instrumental la cooperación judicial.

Todos estos actos han contribuido a la legalización de la condición jurídica del extranjero, con el fin de garantizar sus derechos y su integración en el país de acogida. Ahora bien, al respecto, se constata la necesidad de elaborar un Estatuto del Inmigrante¹⁴, un Código Europeo, que recoja y recopile el conjunto de derechos, deberes y obligaciones del inmigrante y su desarrollo legislativo en el ámbito de la Unión Europea. La refundición en un Texto Único de carácter europeo de los textos legislativos permitiría alcanzar o, por lo menos, dar concreción al ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia. Asimismo, se disminuirían las formalidades administrativas, se ofrecería una mejor definición del estatuto de los nacionales de terceros países y de sus familiares, aproximándolo al de los nacionales de los Estados miembros, y se conseguiría una mejor delimitación de las posibilidades de denegar o poner fin a la residencia¹⁵.

2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO L 328 de 5.12.2002); la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (DO L 149 de 2.6.2001).

¹⁴ Al respecto, se remite a la Resolución del Consejo, de 4 de marzo de 1996, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en el territorio de los Estados miembros (DOC: 80, de 18 de marzo de 1996) y a la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16, 23.1.2004). Sobre el estatuto jurídico de las personas migradas, *vid.*: MACHO GÓMEZ, C., “El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países en situación no privilegiada una construcción desde la política común de inmigración y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *RGDE*, núm. 23, 2011. PATRONI GRIFFI, A., “Lo statuto giuridico sovranazionale del migrante e la politica comune europea dell’immigrazione: considerazioni introduttive”, *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2011, vol. 10, núm. 2, pp. 3-11.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad {SWD(2014) 63 final}, Estrasburgo, 11.3.2014 COM(2014) 154 final.



4 COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL Y LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA: LA DIRECTIVA POR LA QUE SE IMPONEN SANCIONES A LOS EMPLEADORES DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

La cooperación judicial civil, como se ha observado, resulta trascendente para la inmigración legal con vistas al desarrollo de una adecuada política común, que garantice la integración de los inmigrantes y la gestión integrada de los flujos migratorios; en cambio, la cooperación judicial en materia penal pretende luchar contra la inmigración ilegal o irregular, la trata de seres humanos y la explotación laboral. A este propósito, la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular responde a la necesidad de dotar a la Unión de un sistema de cooperación judicial que cuente con un marco penal sustantivo mínimo común, con el objeto de aproximar las legislaciones de los Estados Partes. La adopción de estándares mínimos comunes pretende, por un lado, favorecer la cooperación entre los Estados en el respeto a las tradiciones y a los distintos sistemas jurídicos; y por el otro, permite elaborar estrategias, acciones y respuestas comunes.

En el contexto de una economía y una sociedad globales, en las que las diferencias entre el Norte y el Sur se hacen cada vez más profundas, la posibilidad de encontrar trabajo en la UE sin poseer el estatus legal requerido es uno de los principales factores de atracción de la inmigración clandestina en la UE. La presente Directiva tiene por objeto un conjunto de normas mínimas comunes en las que se dispone una prohibición general de asumir a trabajadores nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular y establece unas normas comunes mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores que no respeten dicha prohibición¹⁶. De tal forma, se pretende combatir el trabajo no declarado e impedir la explotación, evitando la segmentación del mercado en los países ricos, con el fin de garantizar condiciones y derechos para los extranjeros inmigrantes equiparables a las de los nacionales.

Los Estados miembros obligarán a los empleadores a:

¹⁶ Art. 1 de la Directiva 2009/52/CE.



a) exigir a todo nacional de un tercer país que obtenga y le presente, antes de ser contratado, un permiso u otra autorización de residencia válido;

b) conservar, al menos durante el período de empleo, copia o registro del permiso u otra autorización de residencia válido para una posible inspección de las autoridades competentes de los Estados miembros;

c) notificar a las autoridades competentes designadas por los Estados miembros el inicio del empleo de todo nacional de un tercer país en el plazo fijado por cada Estado miembro. En el supuesto de que el empleador contrate a un nacional de un tercer país para fines privados, los Estados miembros podrán establecer un procedimiento simplificado de notificación. Estos podrán disponer que no se requiere la notificación en el caso de que se haya concedido al nacional del tercer país un estatuto de residencia de larga duración¹⁷.

Además, para garantizar la plena eficacia de la prohibición general y disuadir a determinados empleadores poco escrupulosos, se insta a los Estados miembros a adoptar sanciones más disuasorias en los casos graves, como son las infracciones reiteradas de modo persistente, el empleo ilegal de un número considerable de nacionales de terceros países, las condiciones laborales especialmente abusivas, cuando el empleador es consciente de que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos, y el empleo ilegal de un menor¹⁸.

Esta política de carácter represivo, basada en las dimensiones alcanzadas por el fenómeno del empleo ilegal de los inmigrantes, está orientada hacia la efectiva protección de los derechos de los inmigrantes con el fin de reprimir toda situación de explotación y de malos tratos. Eso permitiría, por un lado, la limitación de la clandestinidad y del trabajo sumergido; y por otra parte impulsaría políticas de regularización de los extranjeros, favoreciendo la reagrupación familiar y la conversión de los permisos de residencia.

Por lo tanto, sería oportuno que todos los Estados Miembros procedieran a armonizar sus legislaciones con el fin de elaborar y consolidar un Derecho penal europeo, en su vertiente tanto material como procesal, en aras de una lucha más eficaz contra el delito. Obviamente, esto no determinaría la previsión de normas iguales, sino de un marco

¹⁷ Art. 4 de la Directiva 2009/52/CE.

¹⁸ Considerando n. 22 de la Directiva 2009/52/CE.



común respetuoso con las diferencias y especificidades de cada ordenamiento, en el que la cooperación judicial resultaría reforzada.

5 LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LAS PERSONAS MIGRADAS EN EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

En el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, sin fronteras interiores, el principio de la libre circulación de las personas, mercancías, capitales y servicios impone que todo individuo tenga la seguridad jurídica de que, una vez condenado y cumplida la pena o, en su caso, definitivamente absuelto en un Estado miembro, pueda desplazarse dentro de tal espacio, sin correr el riesgo a que en otro se le persiga, alegando que aquel comportamiento integra en su sistema jurídico un supuesto típico delictivo distinto¹⁹. Este es el principio fundamental sobre el que se asienta el modelo europeo de cooperación judicial.

El sistema europeo de cooperación judicial debe atender a la tutela jurídico-sustantiva y a la tutela jurisdiccional del inmigrante. El reconocimiento y el respeto de los derechos procesales y de las garantías de la función jurisdiccional en el marco europeo son el elemento indispensable para garantizar la confianza mutua entre los Estados y permitir el reconocimiento por parte del Estado de ejecución de las resoluciones dictadas por las autoridades del Estado de emisión.

En este sentido, la Directiva 2008/115/CE 224 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, la denominada «Directiva del retorno», a pesar de sus limitaciones, representa un avance hacia la concreción de un espacio europeo común armonizado, en el que se recojan y tutelen de forma efectiva algunos de los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular, pero, sobre todo, su importancia versa en el reconocimiento de las garantías procesales que deberán regir el procedimiento del retorno²⁰.

¹⁹ Con respecto a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y a la necesidad de establecer un marco mínimo uniforme para garantizar el derecho a un proceso debido con todas las garantías en clave europea, se reenvía al siguiente texto: CALDERÓN CUADRADO, M^a. P./IGLESIAS BUHIGUES, J. L. (coords.), *El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos fundamentales en Materia Procesal*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009.

²⁰ Entre otros estudios sobre la Directiva del retorno, se reenvía a: MOYA MALAPEIRA, D., “La



Aunque la incidencia de esta medida se circunscriba al ámbito sancionador administrativo y afecte más bien a la política europea en materia de inmigración, es importante observar que la «Directiva del retorno» recoge algunas garantías procesales fundamentales: el derecho de acceso a la jurisdicción y a la asistencia letrada, el derecho a la revisión de la legitimidad de la detención, el derecho a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o a que éstas se revisen, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia, pudiendo la autoridad o el órgano jurisdiccional suspender temporalmente su ejecución, salvo cuando la suspensión temporal sea ya de aplicación en virtud de la legislación nacional.

También, se prevé que los inmigrantes en situación irregular tendrán el derecho al asesoramiento jurídico, a la representación y asistencia lingüística, en su caso gratuita, y el derecho, previa petición, a obtener una traducción escrita u oral de los principales elementos de las decisiones relativas al retorno, incluida información sobre las vías de recurso disponibles, en una lengua que el nacional de un tercer país comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprende. Los Estados miembros facilitarán folletos informativos generales en los que se explicarán los principales elementos del formulario tipo en al menos cinco de las lenguas que con mayor frecuencia utilicen o comprendan los inmigrantes ilegales que llegan al Estado miembro de que se trate.

Tales garantías concurren a integrar y otorgar efectividad y plenitud al derecho al justo proceso y a la tutela judicial efectiva. El objetivo a perseguir es intensificar la lucha contra la inmigración ilegal a través de la adopción de un marco jurídico común y, cuando sea posible, la armonización de las legislaciones nacionales y el desarrollo de un método abierto de coordinación en el respeto a “los derechos fundamentales y teniendo en cuenta los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”²¹.

En lo que concierne a los mecanismos de protección jurisdiccional de los derechos de los inmigrantes es oportuno observar que, tras la

nueva directiva de retorno y la armonización comunitaria de las medidas de alejamiento de extranjeros”, *ReDCE*, núm. 10, 2008, pp. 101-164. ARANGÜENA FANEGO, C., “Garantías procesales en la Directiva de retorno”, *REE*, núm. 50, 2008, pp. 73-91. FAJARDO DEL CASTILLO, T., “La Directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular”, *RDCE*, núm. 33, 2009, pp. 453-499.

21 Directiva 2008/115/CE, considerando 24.



entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la consiguiente «comunitarización» del tercer pilar, se ha reforzado el papel del reenvío prejudicial como el principal instrumento de cooperación leal y del «diálogo de jueces y entre jueces», de garantía de la coexistencia de los diferentes instrumentos de protección de los derechos fundamentales y se ha convertido a todos los efectos al Tribunal de Justicia de la UE en una de las principales fuentes de armonización de los derechos y garantías procesales en la Unión Europea. Ahora todos los órganos jurisdiccionales nacionales y no sólo los órganos jurisdiccionales superiores de última instancia (en este caso se configura como una obligación) pueden interponer el reenvío prejudicial ante el Tribunal de Justicia, cuando se les plantee «una duda de constitucionalidad» sobre la interpretación de los Tratados y la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión en el marco del ELSJ²², si lo consideran necesario para resolver el supuesto del que estén conociendo (art. 267 TFUE).

De tal forma, todos los órganos jurisdiccionales nacionales pueden interponer cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia que tengan por objeto los aspectos relativos a los visados, al asilo, a la inmigración y a las otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, al reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales y a su ejecución, aspectos estos que afectan tanto a la cooperación judicial en materia civil como a la cooperación judicial en materia penal. Todo ello contribuirá, sin duda, a dotar de una mayor efectividad al derecho de acceso a la justicia, incluso para los inmigrantes.

²² Con respecto a la legitimación de los órganos jurisdiccionales nacionales para plantear cuestiones prejudiciales, el art. 267 TFUE (antiguo art. 234 TCE) prevé que: “Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo”. En cambio, “Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal”. Sobre el papel del TJUE: RUIZ-JARABO Y COLOMER, D., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, *Not. Unión Eur.*, núm. 291, 2009, pp. 31-40. ADINOLFI, A., “La Corte di giustizia dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona”, *Riv. dir. intern.*, núm. 1, 2010, pp. 45-64. JIMENO BULNES, M., “La nueva cuestión prejudicial en el espacio judicial europeo”, *RGDP*, núm. 16, 2008, pp. 1-14. OTTAVIANO, I., “Profili evolutivi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso una disciplina procedurale uniforme nell’ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, *Studi int. eur.*, núm. 2, 2009, 451-477.



6 CONCLUSIONES

La construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco de un modelo europeo de cooperación judicial *de y en* la Unión Europea, de alcance civil y penal, y de cooperación policial hacia la elaboración de una política común de inmigración, que garantice plenamente los derechos de las personas migradas, representa el eje en torno al cual y hacia el cual deberá tender la Unión Europea. El modelo de cooperación judicial europeo debe atender a la tutela jurídica y a la tutela jurisdiccional del inmigrante.

Al respecto, para alcanzar una adecuada tutela jurídica de los inmigrantes mediante los instrumentos de cooperación judicial en materia civil, se considera oportuna la adopción de un Estatuto del Inmigrante, un Código Europeo, que recoja y recopile el conjunto de derechos y deberes que le corresponden. El Estatuto del Inmigrante, por un lado, impulsaría la libre circulación de las personas, al asegurarse que se realizaría en condiciones similares, sin discriminaciones y diferencias de trato en los distintos Estados, y sentaría las bases para la aproximación de las legislaciones y prácticas nacionales relativas a su estatuto jurídico. Por otra parte, una adecuada tutela jurisdiccional de los inmigrantes requiere el desarrollo de un mayor diálogo entre las jurisdicciones nacionales y las instancias supranacionales, como el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, para garantizar estándares mínimos de tutela comunes.

En todo esto, es evidente que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha abierto una nueva etapa para la Unión que incidirá en la relación entre cooperación judicial e inmigración. Se avanza en la construcción del EELSJ, en el que hay todavía mucho por hacer. Con el compromiso firme de todos los Estados de la UE, de sus ciudadanos y el respaldo de la Comunidad Internacional, la Unión Europea podrá enfrentarse a los desafíos de nuestro siglo, como la lucha a la inmigración clandestina y a la trata de seres humanos pero sobre todo podrá avanzar en la garantía de los derechos de las personas migradas. En este camino, la Unión Europea deberá esforzarse por adoptar un sistema de cooperación judicial de naturaleza civil, penal y policial, instrumental a la elaboración de una política común en materia de inmigración eficaz en la lucha contra la inmigración ilegal y garantista en la tutela de los derechos de las personas migradas. La finalidad última deberá ser que los derechos inviolables y las libertades fundamentales de los inmigran-



tes, independientemente de su situación jurídica, puedan ser efectivamente protegidos y tutelados en el ámbito del territorio de la Unión.

REFERENCIAS

ADAM, R. La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo, *Dir. Un. eur.*, n. 2/3, 1998, pp. 481-509.

AJA FERNÁNDEZ, E./ARANGO VILA-BELDA, J./OLIVER I ALONSO, J. (coords.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*, Fundación CIDOB, 2013.

AJA FERNÁNDEZ, E., *Inmigración y democracia*, Alianza, Madrid, 2012.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., “Política de Inmigración en el Tratado de Lisboa y derechos fundamentales”, en SÁNCHEZ RAMOS, B. (coord.), *La Unión Europea como actor global: Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 227-248.

ARANGÜENA FANEGO, C., “Garantías procesales en la Directiva de retorno”, *REE*, núm. 50, 2008, pp. 73-91.

BILANCIA, P., “Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, núm. 2, 2004, pp. 345-366.

CALDERÓN CUADRADO, M^a. P./IGLESIAS BUHIGUES, J. L. (coords.), *El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos fundamentales en Materia Procesal*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009.

CÁMARA VILLAR, G., “La garantía de los derechos fundamentales afectados por la Convención de Prüm”, *ReDCE*, núm. 7, 2007, pp. 97-118.

CARRERA, S. y GEYER, F., “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea”, *RDCE*, núm. 29, 2008, pp. 133-162.

CARRILLO, M., “Reflexiones constitucionales sobre la inmigración en España y en la Unión Europea”, *RDUE*, núm. 5, 2003, pp. 77-81.

CHIAVARIO, M., “Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo”, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 3, 2005, pp. 974-990.



CONDINANZI, M., “Fonti del “terzo pilastro” dell’Unione Europea e ruolo della Corte Costituzionale”, *Dir. Un. eur.*, núm. 3, 2007, pp. 513-539.

DE LUCAS MARTÍN, J., “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, en MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J. M^a./GIRÓ MIRANDA, J., (coords.), *Inmigración y ciudadanía: perspectivas socio jurídicas*, Servicio de Publicaciones, Logroño, Universidad de La Rioja, 2003, pp. 23-52.

DE MIGUEL ZARAGOZA, J. A., “Cooperación judicial penal en la Constitución Europea”, *BIMJ*, año 58, núm. 1975, 2004, pp. 3523-3536.

FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2009). “La Directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular”, *RDCE*, núm. 33, 2009, pp. 453-499.

FONSECA MORILLO, F. J., “Algunas reflexiones sobre las perspectivas de la cooperación judicial penal en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 19-27.

GARCÍA VÁZQUEZ, S., “Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas”, *ReDCE*, núm. 10, 2008, pp. 231-274.

JIMENO BULNES, M., “Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 30-70.

JIMENO BULNES, M., *Un proceso europeo para el siglo XXI*, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011.

LIROLA DELGADO, I., “¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 539-548.

LIROLA DELGADO, I., “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿un posible proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *RGDE*, núm. 16, 2008, 25 pp.

MACHO GÓMEZ, C., “El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países en situación no privilegiada una construcción desde la política común de



inmigración y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *RGDE*, núm. 23, 2011.

MONTILLA MARTOS, J. A., “El derecho a la reagrupación familiar”, en AJA, E. (coord.), *Los derechos de los inmigrantes en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

MOYA MALAPEIRA, D., “La nueva directiva de retorno y la armonización comunitaria de las medidas de alejamiento de extranjeros”, *ReDCE*, núm. 10, 2008, pp. 101-164.

MUNARI, F; AMALFITANO, C., “Il “terzo pilastro” dell’Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive”, *Dir. Un. eur.*, núm. 4, 2007, pp. 773-809.

NASCIMBENE, B; PASTORE, M. (coord.), *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milán, 1995.

OLESTI RAYO, A., “La normativa y las políticas de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012”, en AJA FERNÁNDEZ, E./ARANGO VILA-BELDA, J./OLIVER I ALONSO, J. (coords.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*, Fundación CIDOB, 2013, pp. 234-253.

OLESTI RAYO, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *ReDCE*, núm. 10, 2008, pp. 13-48.

PATRONI GRIFFI, A., “Lo statuto giuridico sovranazionale del migrante e la politica comune europea dell’immigrazione: considerazioni introduttive”, *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2011, vol. 10, núm. 2, pp. 3-11.

PÉREZ ALONSO, E. J., “La nueva esclavitud del siglo XXI: el tráfico ilegal de personas”, en SÁNCHEZ LORENZO, S. A. (dir.), *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 301-322.

PÉREZ ALONSO, E. J., *Trafico de personas e inmigración clandestina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

PÉREZ FRANCESCH, J. L., “Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm”, *ReDCE*, núm. 7, pp. 119-136.

RODRÍGUEZ PALOP, M. E./TORNOS CUBILLO, A. (eds.), *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2000.



SÁNCHEZ LEGIDO, A., “La Euro-Orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales”, *REEI*, n. 14, 2007, pp. 1-56.

SÁNCHEZ LORENZO, S. A., “Perfiles de la integración del extranjero”, en SÁNCHEZ LORENZO, S. A. (dir.), *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 31-62.

TORRES FERNÁNDEZ, M^a. E., *El tráfico de niños para su “adopción” ilegal: el delito del artículo 221 del Código Penal Español*, Dykinson, Madrid, 2003.

VARGAS GÓMEZ-URRUTÍA, M., *La reagrupación familiar de los extranjeros en España*, Aranzadi: Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2006.

WASMEIER, M./THWAITES, N., “The battle of the pillars: does the European Community have the power to approximate national criminal laws?”, *ELR*, vol. 29, 2004, pp. 613-635.

ZILLER, J., “El Tratado de Prüm”, *ReDCE*, núm. 7, 2007, pp. 21-30.

