

**Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «El espacio de libertad, seguridad y justicia: el papel de los entes locales y regionales en la aplicación del Programa de La Haya»**

(2005/C 231/13)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

**VISTA** la decisión de su Mesa de 15 de junio de 2004, en virtud del artículo 265.5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de encargar a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea la elaboración de un dictamen sobre el tema «*El espacio de libertad, seguridad y justicia: el papel de los entes locales y regionales en la aplicación del Programa de La Haya*»;

**VISTAS** la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el tema «*Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*» (COM(2004) 401 final) y la decisión de la Comisión Europea de 2 de junio de 2004 relativa a la consulta sobre este asunto;

**VISTO** el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004, y en particular la mención del espacio de libertad, seguridad y justicia en su Parte I (artículo I-42) y en su Parte III (artículos III-257 a III-277);

**VISTAS** las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004 (14292/04), en el cual se aprobó el nuevo programa plurianual denominado «Programa de La Haya» con miras a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia en los próximos cinco años;

**VISTO** su Dictamen sobre «*La dimensión local y regional del espacio de libertad, seguridad y justicia*» (CDR 61/2003 fin <sup>(1)</sup>);

**VISTO** su Dictamen sobre «*La prevención de la delincuencia en la Unión Europea*» (CDR 355/2003 fin <sup>(2)</sup>);

**VISTO** su proyecto de Dictamen sobre el «*Cuarto informe sobre la ciudadanía de la Unión y la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales*» (ponente: Sra. du GRANRUT, Consejera Regional de Picardía (FR-PPE) (CDR 280/2004);

**VISTA** la Recomendación del Parlamento Europeo dirigida al Consejo y al Consejo de Europa sobre el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre las condiciones para reforzar su legitimidad y eficacia (A6-0010/2004);

**VISTO** su proyecto de Dictamen (CDR 223/2004 rev. 1) aprobado el 3 de marzo de 2005 por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea (ponente: **Risto Koivisto**, Presidente del Consejo Regional de Pirkanmaa y Alcalde de Pirkkala (FI-PSE));

- 1) **CONSIDERANDO** que la dimensión local y regional es esencial para la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia;
- 2) **CONSIDERANDO** que las orientaciones del Programa de La Haya coinciden en buena medida con los ámbitos de competencia de los entes locales y regionales;

**ha aprobado, en su 59º Pleno, celebrado los días 13 y 14 de abril de 2005 (sesión del 14 de abril), el presente Dictamen.**

## 1. Observaciones del Comité de las Regiones

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

### a) Consideraciones generales

1.1 **considera** que el Programa de La Haya es, en su conjunto, un programa equilibrado que constituye la base adecuada para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, pero **señala** que en este programa no se tiene suficientemente en cuenta el papel que desempeñan los entes locales y regionales en la realización de ese espacio de libertad, seguridad y justicia.

<sup>(1)</sup> DO C 73 de 23.3.2004, p. 41.

<sup>(2)</sup> DO C 43 de 18.2.2005, p. 10.

1.2 **recuerda** que en numerosos Estados miembros son los entes locales y regionales los responsables de la legislación en el ámbito de la justicia, la policía y los asuntos de interior, así como de su aplicación, y que además los entes locales y regionales prestan numerosos servicios de interés general para la prevención de la delincuencia y la promoción de la integración social y económica.

1.3 **resalta** la necesidad de seguir avanzando en este ámbito y señala que el programa original de Tampere sigue teniendo vigencia, por lo que la acción de la Unión debe seguir basándose en la plena realización de los objetivos de dicho programa y de sus subsiguientes complementos.

1.4 **destaca** que para construir una sociedad segura y justa son fundamentales tanto el respeto de la democracia, los derechos humanos y el sistema judicial como un enfoque basado en la autonomía y en la libre iniciativa de los ciudadanos.

1.5 **puntualiza** que la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia requiere previamente un desarrollo social general que favorezca la consecución de esos objetivos, puesto que las acciones policiales y demás medidas preventivas no bastan por sí solas para alcanzar ese espacio de libertad, seguridad y justicia.

1.6 **resalta** que el programa que se ha elaborado para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia no funcionará adecuadamente a menos que se eliminen desde abajo las causas de la inseguridad debido a factores como la desigualdad. No será posible establecer un espacio de estas características mediante acciones orientadas únicamente «de arriba abajo», por lo que los entes locales y regionales revisten una importancia crucial para la implantación en Europa de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

1.7 **está convencido** de que la base real para lograr progresos considerables en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia vendrá con la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en la medida en que simplifica los procedimientos de votación para adoptar nueva legislación y confiere al Parlamento Europeo un papel más relevante;

#### b) *Los derechos fundamentales y la ciudadanía*

1.8 **considera** importante la afirmación que se hace en el Programa de La Haya en el sentido de que la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado Constitucional impone a la Unión una obligación legal de garantizar – en todos sus ámbitos de actuación– el respeto y la promoción activa de los derechos fundamentales.

1.9 **tiene intención** de pronunciarse a favor de una Agencia Europea de Derechos Fundamentales, en cuyo consejo de administración deberá figurar un representante de los entes locales y regionales, dado que la ciudadanía y los derechos fundamentales se ejercen esencialmente en un contexto de proximidad.

#### c) *Política de asilo e inmigración*

1.10 **aprecia** el hecho de que con la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa la UE dispondrá de medios para elaborar una verdadera política de inmigración;

1.11 **observa** que los avances registrados en el ámbito de la política de asilo e inmigración no son plenamente satisfactorios y que no todas las propuestas de directiva han sido adoptadas. Para las directivas ya aprobadas, debe insistirse en su aplicación efectiva.

1.12 **destaca** la necesidad de un sistema europeo de control de la migración legal que ofrezca una verdadera esperanza a los

potenciales inmigrantes y que intente acabar con la desesperación que empuja a muchos a recurrir a las redes de trata de seres humanos.

1.13 **señala** que la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico y la trata de seres humanos –que afecta de una manera particularmente grave a las mujeres y los niños– constituyen un elemento fundamental de cualquier enfoque global relacionado con las cuestiones de inmigración, por lo que es preciso proseguir las iniciativas relativas a la inmigración ilegal y la expulsión o repatriación.

1.14 **destaca** que la cooperación con terceros países es importante para prevenir la inmigración ilegal y la trata de seres humanos e impulsar la protección a los refugiados y la inmigración legal.

#### d) *La lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, y la estrategia antidroga de la UE*

1.15 **resalta** que en la lucha contra la delincuencia y la droga y contra el terrorismo, además de adoptar medidas eficaces de control de fronteras, se deben tener en cuenta las causas de la marginación y la radicalización y su prevención; en este contexto son fundamentales las medidas adoptadas por los entes locales y regionales para ofrecer servicios básicos a los ciudadanos, planificar entornos residenciales seguros e integrar a los inmigrantes.

1.16 **muestra** su satisfacción por la decisión del Consejo Europeo de incluir en el Programa de La Haya la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012), y apoya su objetivo de intervenir contra el uso y el tráfico de estupefacientes haciendo hincapié en la protección de la salud pública, la cohesión social y los aspectos relacionados con la seguridad ciudadana.

1.17 **considera** digna de apoyo la propuesta de impulsar la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades policiales a nivel nacional, regional y local y las autoridades fronterizas de los Estados miembros.

1.18 **señala** que la prevención y la lucha contra el terrorismo deben seguir siendo un ámbito de actividad fundamental, y subraya que es necesario utilizar instrumentos más eficaces para enfrentarse con la financiación del terrorismo. Para poder luchar contra la delincuencia financiera es imprescindible una mayor transparencia en el rastreo de las operaciones financieras.

#### e) *Cooperación judicial*

1.19 **coincide** con la Comisión Europea en reconocer la importancia de reforzar la aplicación común de la legislación comunitaria y de intensificar la cooperación judicial en todos los Estados miembros.

1.20 **recuerda** que la mayor parte de la legislación de la Unión Europea se aplica en los ámbitos local y regional.

f) *Controles fronterizos*

1.21 **respalda** la creación de un fondo comunitaria para el control de las fronteras.

1.22 **aprecia** los procedimientos establecidos en el Programa de La Haya encaminados a intensificar la vigilancia en las fronteras exteriores.

1.23 **observa** que la libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la lucha contra el terrorismo y la seguridad interior son aspectos indisociables.

1.24 **considera** importante que se haya llegado a un acuerdo para la creación de una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, y que es necesario dotarla de suficientes recursos económicos y de otra índole para que esté plenamente operativa a partir del 1 de mayo de 2005.

g) *Financiación de las medidas*

1.25 **señala** que será imposible llevar adecuadamente a la práctica el plan de acción sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia si las medidas no cuentan con una financiación adecuada.

1.26 **muestra** su satisfacción por el hecho de que en su Comunicación «*Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*», la Comisión Europea sostiene que la libertad, la seguridad y la justicia son valores fundamentales que constituyen, a su vez, elementos clave del modelo europeo de sociedad y convierte la ciudadanía europea en una de las prioridades financieras de la Unión Europea. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión Europea de que el concepto político de ciudadanía europea se vertebra en torno a la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y de acceso a los bienes públicos básicos.

2. **Recomendaciones del Comité de las Regiones**

## EL COMITÉ DE LAS REGIONES

a) *Recomendaciones generales*

2.1 **respalda** la decisión de proseguir las actividades desarrolladas por la Unión en este ámbito mediante la elaboración de un nuevo programa para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia con unos objetivos y un calendario de aplicación detallados.

2.2 **considera** imprescindible que en la elaboración del plan de acción se tenga presente la participación de los entes locales y regionales en la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

b) *Los derechos fundamentales y la ciudadanía*

2.3 **hace hincapié** en que los derechos humanos y los derechos fundamentales deberán respetarse en toda acción encaminada a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.4 **considera** positivo que en el Programa de La Haya se aborde el reforzamiento de los derechos que emanan de la ciudadanía europea, y **apoya** enérgicamente la garantía de estos derechos, dado que es preciso mantener la consolidación de la ciudadanía europea como importante principio rector de las actividades de la Unión.

c) *Política de asilo y migración*

2.5 **señala** que los entes locales y regionales desempeñan un papel fundamental en la integración de los inmigrantes en la sociedad y **exige** que se les garanticen los recursos suficientes para la aplicación de sus medidas de integración.

2.6 **observa** que la integración de los inmigrantes está estrechamente ligada a las legislaciones y a los sistemas de seguridad social nacionales y que es preciso tener en cuenta las diferencias que existen entre los distintos sistemas nacionales en el momento de adoptar decisiones relativas a un marco común a escala europea.

2.7 **considera** importante que las necesidades en relación con la concesión de permisos de trabajo para ciudadanos de terceros países se sigan estableciendo a nivel nacional. La inmigración debe basarse en las necesidades reales del mercado laboral en cada sector y en cada Estado miembro; la fijación del número de trabajadores inmigrantes permitidos es competencia de los Estados miembros.

2.8 **recuerda** que el nivel de movilidad registrado en el interior de la Unión Europea no ha sido muy alto y que se debe hacer hincapié en el aumento de la movilidad interior en los determinados contextos y promover la libre circulación y la integración de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares.

d) *La lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, y la estrategia antidroga de la UE*

2.9 **estima** que, en el ámbito del derecho penal, el Programa debe centrarse en la delincuencia grave con implicaciones transfronterizas, mientras que la lucha contra la delincuencia menor y de carácter local debe dejarse en manos de la legislación nacional de cada Estado miembro, reconociendo así que la política de prevención de la delincuencia sigue siendo un ámbito en el que la UE puede contribuir efectivamente a conferir un auténtico «valor añadido europeo» a las medidas nacionales, regionales o locales. El reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales debería tener prioridad sobre la armonización del Derecho penal.

2.10 **recuerda** que el objetivo clave de la lucha contra el terrorismo es garantizar la seguridad de los ciudadanos, pero que esto no debería traducirse en la práctica en una violación de los derechos fundamentales, y en este contexto insta a la Comisión Europea a que presente una propuesta relativa a la protección de datos personales dentro del marco de la lucha contra el terrorismo.

2.11 **sostiene** que el punto de partida de la lucha contra la droga debe seguir siendo la movilización en múltiples frentes, tratando de reducir tanto la oferta como la demanda.

2.12 **reitera** su propuesta de que la Comisión Europea establezca en los programas existentes –y, si fuese necesario, en los nuevos programas– una estrategia de apoyo al desarrollo de políticas de seguridad entendidas como integración de las intervenciones en el ámbito social, urbanístico, educativo y de desarrollo de la participación y del sentido de comunidad de los ciudadanos.

2.13 **reitera** asimismo su petición de que se cree un Observatorio europeo de la seguridad urbana (de estructura ligera) para la recogida, sistematización y elaboración de datos relativos a las víctimas de la delincuencia y la percepción de la inseguridad, al fomento y la coordinación de las investigaciones y a la elaboración de políticas, medidas que no sólo son necesarias en los ámbitos de competencia de la Unión Europea, sino también para impulsar el establecimiento de cooperaciones regionales y locales.

2.14 **respalda** la propuesta de la Comisión Europea de incluir en el ámbito de aplicación del nuevo instrumento europeo de vecindad y asociación el refuerzo de la cooperación en asuntos de justicia e interior, incluidas las cuestiones de asilo y flujos de migración, así como la prevención y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

e) *Cooperación judicial*

2.15 **insta** a que los representantes de las regiones y los municipios participen estrechamente en la planificación y ejecución de las medidas a la hora de aplicar a nivel nacional la legislación destinada a crear el espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.16 **recomienda** que la cooperación judicial se centre de manera especial en fomentar el principio del reconocimiento mutuo y recomienda también mejorar las posibilidades de que disponen los ciudadanos y las autoridades para obtener información sobre los sistemas y las organizaciones judiciales de los distintos países.

f) *Controles fronterizos*

2.17 **considera** útil establecer –siempre que esté debidamente justificado y se estudie caso por caso– disposiciones específicas de carácter técnico para preservar las relaciones transfronterizas tradicionales en las fronteras exteriores de la

Unión Europea, cuando ello no suponga una amenaza para la seguridad de los ciudadanos y se garantice la protección de las fronteras terrestres de la UE con los países vecinos así como las fronteras entre dos Estados miembros que todavía no hayan suprimido los controles de personas en su frontera común.

g) *Financiación de las medidas*

2.18 **insta** a la Comisión Europea a que prepare cuanto antes los instrumentos financieros específicos para establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia, procurando que en la elaboración de la reglamentación relativa a estos instrumentos financieros se tengan en cuenta las necesidades de los entes locales y regionales en materia de financiación.

2.19 **propone** que en los programas de financiación se incluyan ayudas adecuadas en favor de las actividades de los entes locales y regionales para la integración de los inmigrantes, y señala que las condiciones para la utilización de los fondos no deben ser demasiado estrictas. En particular, las limitaciones basadas en los motivos de entrada de los inmigrantes no son válidas, a efectos prácticos, para la labor de integración.

2.20 **propone** que los programas incluyan la posibilidad de intercambios entre funcionarios de los entes regionales y locales de los distintos Estados miembros, por ser el mejor modo de impulsar la difusión de las mejores prácticas.

2.21 **sostiene** que los entes locales y regionales deberían poder participar en los trabajos de los órganos responsables de la gestión de los programas de financiación.

2.22 **destaca** que los programas de financiación para establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia y la financiación que aporten los Fondos Estructurales han de ser compatibles y complementarios, y que para alcanzar este objetivo es imprescindible que las distintas direcciones generales de la Comisión Europea colaboren estrechamente en la elaboración de los programas de financiación.

2.23 **pide** a la Comisión Europea que elabore una estrategia global de información sobre las posibilidades de financiación del espacio de libertad, seguridad y justicia para que los responsables de la aplicación de las medidas puedan obtener fácilmente información sobre las distintas fuentes de financiación.

Bruselas, 14 de abril de 2005.

El Presidente  
del Comité de las Regiones  
Peter STRAUB