

Textos legales

Unión Europea

1. MEDIDAS ADICIONALES PARA EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS DECISIONES DE RETORNO Y LA AGILIZACIÓN DE LOS RETORNOS (24 marzo 2023)

El DO L 86 de 24.3.2023 publica la *Recomendación (UE) 2023/682 de la Comisión de 16 de marzo de 2023 sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno y la agilización de los retornos al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo C/2023/1763*. A la vista de los retos persistentes en el ámbito del retorno, y a la espera de la conclusión de las negociaciones legislativas, en particular sobre la propuesta de refundición de la Directiva 2008/115/CE, se recomiendan medidas adicionales para seguir mejorando la aplicación efectiva y eficiente del marco jurídico vigente.

1. Antecedentes

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo tiene por objeto establecer un sistema común de la UE para los retornos que combine estructuras más sólidas dentro de la Unión con una cooperación más eficaz con terceros países en materia de retorno y readmisión, como parte de un enfoque global de la gestión de la migración. Este enfoque reúne todas las políticas en los ámbitos de la migración, el asilo, la integración y la gestión de las fronteras, reconociendo que la eficacia global depende de los avances en todos los frentes. Un proceso de migración más rápido y sin fisuras y una gobernanza más sólida de las políticas de migración y fronteras, la cooperación con terceros países, en particular en lo que respecta a la aplicación de los acuerdos y convenios de readmisión de la UE, respaldados por sistemas informáticos modernos y el apoyo de las agencias pertinentes de la UE, fomentarán un proceso de retorno más eficaz y sostenible.

El Consejo Europeo ha subrayado sistemáticamente la importancia de una política de la Unión uniforme, exhaustiva y eficaz en materia de retorno y readmisión, y ha pedido una actuación rápida para garantizar la eficacia de los retornos desde la Unión acelerando los procedimientos correspondientes. El Consejo Europeo también ha invitado a los Estados miembros a reconocer mutuamente sus decisiones de retorno.

La Comunicación de la Comisión, de 10 de febrero de 2021, titulada «El refuerzo de la cooperación en materia de retorno y readmisión como parte de una política migratoria de la UE justa, eficaz y general» identificó los obstáculos que dificultan el retorno efectivo e indicó que, para superarlos, es necesario mejorar los procedimientos para reducir la fragmentación de los enfoques nacionales, así como una cooperación más estrecha y una solidaridad reforzada entre todos los Estados miembros. El mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen establecido por el Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo y la información recopilada a través de la Red Europea de Migración creada por la Decisión 2008/381/CE del Consejo han permitido realizar una evaluación exhaustiva de la manera en que los Estados miembros aplican la política de la Unión en materia de retorno y determinar las lagunas y obstáculos existentes.

A la vista de los retos persistentes en el ámbito del retorno, y a la espera de la conclusión de las negociaciones legislativas, en particular sobre la propuesta de refundición de la Directiva 2008/115/CE, se recomiendan medidas adicionales para seguir mejorando la aplicación efectiva y eficiente del marco jurídico vigente.

Unos vínculos más estrechos entre los procedimientos de asilo y retorno y unos procedimientos rápidos en las fronteras exteriores de los Estados miembros pueden aumentar considerablemente la eficiencia del retorno. Cuando no sea aplicable la excepción a la aplicación de la Directiva 2008/115/CE prevista en el art. 2, ap. 2, letra a), es necesario acelerar, dentro del marco legislativo actual, en particular el retorno efectivo de los nacionales de terceros países cuya

solicitud de protección internacional haya sido denegada y para los casos en las inmediaciones de las fronteras exteriores de los Estados miembros, a través de un proceso de retorno más rápido, siempre que se garantice el respeto de sus derechos fundamentales durante todo el proceso de retorno.

2. Reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno

Con el fin de facilitar y acelerar el proceso de retorno, el Estado miembro responsable del retorno de un nacional de un tercer país en situación irregular debe reconocer mutuamente toda decisión de retorno dictada previamente a la misma persona por otro Estado miembro, a menos que se haya suspendido el efecto de dicha decisión de retorno. A tal efecto, los Estados miembros deben:

a) hacer pleno uso de la información compartida a través de las descripciones sobre retorno en el Sistema de Información de Schengen establecido en el Reglamento (UE) 2018/1860;

b) garantizar que las impresiones dactilares estén disponibles para su inclusión en una descripción de conformidad con el art. 4 del Reglamento (UE) 2018/1860;

c) verificar sistemáticamente en el Sistema Automático de Identificación Dactilar del Sistema de Información de Schengen si un nacional de un tercer país en situación irregular es objeto de una descripción sobre retorno en el Sistema de Información de Schengen;

d) garantizar que las autoridades nacionales responsables del retorno cooperen estrechamente con la oficina Sirene nacional teniendo en cuenta su función, establecida por el Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y su papel en el intercambio de información de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1860;

e) cooperar y, cuando sea necesario, intercambiar información complementaria para facilitar el reconocimiento y la ejecución de la decisión de retorno;

f) examinar la situación del nacional de un tercer país de que se trate tras haber oído a dicha persona para garantizar el cumplimiento del Derecho nacional y del art. 5 de la Directiva 2008/115/CE, antes de reconocer una decisión de retorno dictada por otro Estado miembro y antes de la expulsión. Especialmente en el caso de los menores, el Estado miembro encargado de la ejecución debe garantizar que se tenga debidamente en cuenta el interés superior del menor;

g) notificar por escrito al nacional de un tercer país sujeto a una decisión de retorno dictada por otro Estado miembro el reconocimiento de dicha decisión. La notificación debe reiterar los motivos de hecho y de derecho previstos en la decisión de retorno y proporcionar información sobre las vías de recurso disponibles;

h) informar inmediatamente al Estado miembro emisor de la expulsión del nacional de un tercer país de que se trate, de modo que el Estado miembro emisor pueda actualizar el Sistema de Información de Schengen de conformidad con el art. 24, ap. 1, letra b), del Reglamento (UE) 2018/1861.

III. Agilizar los retornos

Con el fin de agilizar los procedimientos de retorno, los Estados miembros deben establecer una estrecha cooperación entre las autoridades responsables de las decisiones que pongan fin a la estancia legal y aquellas responsables de la emisión de decisiones de retorno, incluyendo el intercambio periódico de información y la cooperación operativa, sobre la base del enfoque integrado y coordinado propuesto en la Recomendación (UE) 2017/432.

Para garantizar la disponibilidad oportuna de la información sobre la identidad y la situación jurídica de los nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno, necesaria para supervisar y dar seguimiento a los casos individuales, y para establecer y mantener un mapa de

la situación nacional en materia de retorno, se invita a los Estados miembros a establecer, sin demora, un sistema informático global de gestión de casos de retorno, basado en el modelo desarrollado por Frontex de conformidad con el art. 48, ap. 1, letra c), del Reglamento (UE) 2019/1896. Los Estados miembros también deben hacer pleno uso de los sistemas de gestión de casos de readmisión establecidos para fomentar la aplicación de acuerdos o convenios de readmisión con terceros países.

Para garantizar que una resolución denegatoria respecto a una solicitud de protección internacional dé lugar a un procedimiento de retorno sin demora, los Estados miembros deben:

- a) establecer un canal de comunicación directo y normalizado entre las autoridades de asilo y de retorno para una coordinación fluida entre los dos procedimientos;
- b) emitir en el mismo acto, o en actos separados al mismo tiempo o inmediatamente después uno del otro, una decisión de retorno y una resolución denegatoria de una solicitud de protección internacional, haciendo el mejor uso posible de las disposiciones del art. 6, ap. 6, de la Directiva 2008/115/CE;
- c) prever la posibilidad de interponer recursos contra la resolución denegatoria de la solicitud de protección internacional y la decisión de retorno al mismo tiempo y ante el mismo órgano jurisdiccional, o la posibilidad de recurrir ambas decisiones en el mismo plazo;
- d) prever la suspensión automática de la ejecución de las decisiones de retorno durante un procedimiento de recurso solo en la medida en que sea necesario para cumplir lo dispuesto en el art. 19, ap. 2, y en el art. 47 de la Carta;
- e) adoptar medidas para garantizar que pueda ejercerse una vía de recurso desde un tercer país, en particular a través de una representación legal adecuada y haciendo uso de herramientas innovadoras como la videoconferencia, siempre que se respete el art. 5 de la Directiva 2008/115/CE y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Para garantizar retornos más rápidos en las proximidades de las fronteras exteriores, los Estados miembros deben:

- a) crear equipos móviles de apoyo que reúnan a todas las autoridades competentes para el retorno voluntario y forzoso y a los servicios de apoyo pertinentes, incluidos intérpretes, servicios sanitarios, asesoramiento jurídico y trabajadores sociales;
- b) establecer instalaciones adecuadas (en particular para los niños y las familias) en las proximidades de la zona fronteriza exterior que respeten la dignidad humana y los derechos fundamentales consagrados en la Carta, incluidos los derechos a la vida privada y familiar y la no discriminación, para acoger a nacionales de terceros países en espera de retorno;
- c) cuando proceda, hacer pleno uso de los procedimientos acelerados previstos en los acuerdos de readmisión celebrados entre la Unión o los Estados miembros y terceros países, respetando al mismo tiempo las garantías procesales de conformidad, en particular, con el art. 47 de la Carta;
- d) de conformidad con el art. 3, aps. 1 y 2, del Reglamento (UE) 2018/1860, introducir una descripción sobre retorno en el Sistema de Información de Schengen cuando no sea posible ejecutarlo inmediatamente.

Los Estados miembros deben confiar en la asistencia prestada por Frontex y utilizarla en la medida de lo posible, incluido su apoyo operativo a las autoridades nacionales, la ayuda para la identificación de los retornados y la obtención de documentos de viaje, la organización de operaciones de retorno y el apoyo a la salida voluntaria y la reintegración.

IV. Incentivos al retorno voluntario

Para animar a los nacionales de terceros países en situación irregular a retornar voluntariamente, los Estados miembros deben establecer estructuras de asesoramiento en materia de retorno y reintegración para proporcionarles información y orientación lo antes posible y canalizarles hacia un programa de retorno voluntario asistido y reintegración. Los Estados miembros deben garantizar que también se facilite información sobre el retorno durante el proceso de asilo, ya que el retorno es un posible resultado en caso de que se deniegue la solicitud de protección internacional.

Además, los Estados miembros deben:

a) considerar la posibilidad de abstenerse de dictar una prohibición de entrada a los nacionales de terceros países que cooperen con las autoridades competentes y se inscriban en un programa de retorno voluntario asistido y reintegración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 11, ap. 1, de la Directiva 2008/115/CE; en tales casos, los Estados miembros deben prorrogar el plazo para la salida voluntaria, según proceda, de conformidad con el art. 7, ap. 2, de la Directiva 2008/115/CE;

b) establecer un procedimiento operativo en la práctica y de fácil acceso para que el nacional de un tercer país sujeto a una prohibición de entrada que haya abandonado el territorio de un Estado miembro en pleno cumplimiento de una decisión de retorno dentro del plazo concedido para la salida voluntaria pueda solicitar la revocación, suspensión o acortamiento de dicha prohibición, de conformidad con el art. 11, ap. 3, de la Directiva 2008/115/CE.

V. Un enfoque global para prevenir la fuga

Con el fin de establecer un proceso racionalizado y coordinado, los Estados miembros deben establecer un enfoque global que incluya los siguientes instrumentos clave para evaluar y prevenir el riesgo de fuga:

- a) criterios objetivos para evaluar la existencia del riesgo de fuga en cada caso concreto;
- b) alternativas eficaces al internamiento que correspondan a los distintos niveles de riesgo de fuga y las circunstancias individuales;
- c) el internamiento como medida de último recurso y por un período lo más breve posible, de conformidad con el art. 15 de la Directiva 2008/115/CE y el art. 6 de la Carta.

Para evaluar si existen razones para creer en un caso concreto que un nacional de un tercer país que sea objeto de un procedimiento de retorno puede fugarse en el sentido del art. 3, punto 7, de la Directiva 2008/115/CE, los Estados miembros deben introducir en la legislación nacional los criterios objetivos a que se refieren, respectivamente, los puntos 15 y 16 de la Recomendación (UE) 2017/432. Los Estados miembros deben prever una amplia gama de alternativas al internamiento que sean eficaces para evitar la fuga de los nacionales de terceros países en situación irregular y que estén orientadas a las circunstancias individuales de las personas afectadas. Los Estados miembros deben establecer procedimientos adecuados para garantizar que los nacionales de terceros países cumplan dichas medidas. Deben preverse medidas eficaces pero menos coercitivas que el internamiento, que pueden incluir:

- a) la obligación de presentarse periódicamente ante las autoridades competentes, desde cada 24 horas hasta una vez por semana, en función del nivel de riesgo de fuga;
- b) la obligación de entregar el pasaporte, el documento de viaje o el documento de identidad a las autoridades competentes;

- c) la obligación de residir en un lugar designado por las autoridades, como una residencia privada, un refugio o un centro especializado;
- d) la obligación de comunicar un domicilio a las autoridades competentes y notificar cualquier modificación de dicho domicilio;
- e) el depósito de una garantía financiera adecuada;
- f) el uso de tecnologías innovadoras.

Los Estados miembros deben garantizar que la capacidad de internamiento esté en consonancia con las necesidades reales, teniendo en cuenta el número de nacionales de terceros países en situación irregular sujetos a una decisión de retorno y el número estimado de los que se espera que sean retornados a medio plazo.

VI. Aplicación, seguimiento y presentación de informes

Al aplicar la presente Recomendación, los Estados miembros deben apoyarse en la ayuda prestada a escala de la Unión y utilizarla plenamente, en particular:

- a) el Coordinador de Retorno de la UE y la Red de Alto Nivel para el Retorno;
- b) el apoyo de las agencias competentes de la Unión, en particular Frontex, la Agencia de Asilo de la Unión Europea, eu-LISA y la Agencia de los Derechos Fundamentales;
- c) los conocimientos especializados y la información recabada e intercambiada en redes y grupos de la Unión que se ocupan de cuestiones de retorno.

A efectos del seguimiento de la aplicación de la presente Recomendación, se invita a los Estados miembros a que informen anualmente a la Comisión, en particular sobre el número de decisiones de retorno de otros Estados miembros que hayan sido mutuamente reconocidas.

2. NUEVA ORDENACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS FINANCIEROS CELEBRADOS A DISTANCIA (22 noviembre 2023)

El DO L 28.11.2023 publica la *Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE*. Este texto simplifica la legislación vigente, aumenta la protección de los consumidores y crea unas condiciones de competencia equitativas para los servicios financieros celebrados en línea, por teléfono o a través de otras formas de comercialización a distancia.

I. Antecedentes

A fin de garantizar un nivel coherente de protección de los consumidores en toda la Unión y de evitar divergencias que dificulten la celebración de contratos de servicios financieros en el mercado interior, se consideró necesario establecer normas que proporcionen seguridad jurídica y transparencia a los comerciantes, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y que ofrezcan a los consumidores en todos los Estados miembros derechos y obligaciones con fuerza jurídica obligatoria.

La Directiva 2011/83/UE, al igual que la Directiva 2002/65/CE, preveía un derecho a información precontractual y un derecho de desistimiento para algunos contratos celebrados a distancia con consumidores. Sin embargo, la complementariedad entre dichas Directivas era

limitada, ya que la Directiva 2011/83/UE no regulaba los servicios financieros, que se definían en ella como todo servicio en el ámbito bancario, de crédito, de seguros, de pensión personal, de inversión o de pago. En este contexto, una cuenta de ahorro-vivienda y un contrato de crédito al consumo deben considerarse servicios financieros. La venta de bienes tales como los metales preciosos, diamantes, vinos o whiskies no debe considerarse por sí misma un servicio financiero.

La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE para regular los contratos de servicios financieros celebrados a distancia debe garantizar la complementariedad necesaria. Sin embargo, debido a la especial naturaleza de los servicios financieros destinados a los consumidores, en particular, debido a su complejidad, no se consideró adecuado que todas las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE fuesen aplicables a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. Añadiendo a la Directiva 2011/83/UE un capítulo específico con normas aplicables únicamente a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia, se estima que pueden garantizarse la claridad y la seguridad jurídica necesarias.

Mercado digital, protección digital

La Directiva adoptada deroga el acto legislativo vigente desde 2002 e introduce nuevas disposiciones para los contratos de servicios financieros celebrados a distancia como un capítulo adicional de la Directiva sobre Derechos de los Consumidores, que protege a los consumidores en todo tipo de prácticas comerciales. Simplifica el marco legislativo, y algunos artículos de la Directiva sobre Derechos de los Consumidores se aplicarán también a los servicios financieros comercializados a distancia.

II. Contenido

La presente Directiva

- aclara el ámbito de aplicación y el dispositivo de red de seguridad para los servicios financieros;
- mejora las normas sobre divulgación de información y moderniza las obligaciones de información precontractual (dejando a los Estados miembros la posibilidad de imponer normas nacionales más estrictas en este ámbito);
- establece el derecho de los consumidores a solicitar la intervención humana en sitios que muestren herramientas de información automatizadas, como el asesoramiento robotizado o los robots conversacionales (*chatbots*);
- facilita el derecho de desistimiento de los contratos celebrados a distancia a través de una «función de desistimiento» fácil de encontrar en la interfaz del proveedor;
- introduce una protección adicional para los consumidores frente a los elementos engañosos (*dark patterns*) (interfaces de usuario concebidas para persuadir a los usuarios a fin de que hagan cosas no planeadas, como comprar productos que no tenían previsto comprar).

3. NUEVAS NORMAS SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL TRANSFRONTERIZA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA UNIÓN EUROPEA (8 diciembre 2023)

El Consejo ha allanado el camino para avanzar en la digitalización de los sistemas judiciales de los Estados miembros de la UE y hacerlos más accesibles y eficaces adoptó el 8 de diciembre de 2023 un Reglamento sobre la digitalización de la cooperación judicial y el acceso a la justicia

y de una Directiva de acompañamiento que facilitarán la comunicación electrónica en el contexto de los procedimientos de cooperación judicial transfronteriza en materia civil, mercantil y penal.

I. Antecedentes

La digitalización en los sistemas judiciales constituye un paso que no solo tiene importancia en los niveles nacionales, sino también, y sobre todo, de cara a la cooperación transfronteriza en esta materia.

El objetivo principal es mejorar el acceso a la Justicia de ciudadanos y empresas, pero también reforzar los sistemas y hacerlos más eficaces, eficientes y resilientes, favoreciendo que puedan hacer frente a retos futuros.

De hecho, la pandemia de Covid-19 puso de manifiesto los desafíos a los que se enfrenta el funcionamiento del poder judicial y evidenció la necesidad de seguir avanzando en su digitalización, lo que permitirá garantizar la continuidad del funcionamiento de los órganos judiciales en casos de fuerza mayor.

II. Digitalización de la Justicia en los países de la UE

La posibilidad de que los ciudadanos puedan realizar por vía electrónica algunos trámites de un procedimiento judicial se ve reflejada en la calidad de los sistemas de Justicia. Algunos países de la UE ya utilizan herramientas digitales en este ámbito, que permiten, entre otras, la posibilidad de presentar demandas por vía electrónica y de hacer un seguimiento de un procedimiento en línea, la notificación electrónica de documentos o el uso de sistemas de videoconferencia para la celebración de audiencias. No obstante, aún existe un considerable margen de mejora en la digitalización de los sistemas judiciales en los países de la UE.

III. Cooperación transfronteriza en materia de Justicia

En lo que respecta a los asuntos judiciales transfronterizos, actualmente, el uso de medios digitales para la comunicación entre autoridades y ciudadanos no está normalizado, especialmente por la falta de canales de comunicación seguros y de reconocimiento de documentos y firmas electrónicas. Con ello, las personas podrán comunicarse con las autoridades en los procedimientos transfronterizos de la UE enviando solicitudes o reclamaciones a través de un punto de acceso electrónico, que también servirá a las autoridades para intercambiar datos de manera segura y permitirá que las partes involucradas participen en las audiencias de manera telemática y que reciban y firmen comunicaciones en formato electrónico.

IV. Plataforma digital para favorecer la colaboración

El Consejo aprobó en abril de 2023 una legislación por la que se establece una plataforma digital para el intercambio de información entre fiscales y jueces que trabajen en equipos conjuntos de investigación (ECI).

Dicha plataforma agiliza y protege la coordinación, el intercambio y el almacenamiento de información y pruebas en los ECI para asegurar una comunicación fiable y fluida y para facilitar la trazabilidad de las pruebas.

V. Nuevas disposiciones

La adopción el 8 de diciembre de 2023 del Reglamento y de la Directiva se produce pocos días después de que los Ministros de Justicia de la UE aprobaran una Estrategia de Justicia en Línea para los años 2024 a 2028. La estrategia brindará orientación a los Estados miembros en la implementación de una amplia gama de iniciativas legislativas y no legislativas que, en conjunto, apuntan a acelerar el proceso de digitalización y el uso de servicios digitales en el ámbito de la justicia.

Gracias a los dos actos legislativos de la UE adoptados, los ciudadanos y sus representantes legales podrán comunicarse con las autoridades (por ejemplo, para presentar reclamaciones, enviar y recibir información relevante) en procedimientos transfronterizos en la UE a través de un punto de acceso electrónico europeo. Las autoridades también podrán comunicarse entre sí e intercambiar datos relacionados con los casos a través de canales digitales seguros y confiables.

Las nuevas reglas permitirán

- la participación de las partes y otras personas relevantes en audiencias orales en procedimientos civiles, comerciales y penales mediante videoconferencia u otras tecnologías de comunicación a distancia
- comunicación electrónica entre personas físicas o jurídicas o sus representantes y autoridades competentes
- el reconocimiento de documentos con firmas o sellos electrónicos
- el pago de tasas a través de medios electrónicos

VI. Estrategia de justicia electrónica

Además del reglamento y la directiva que el Consejo ha adoptado el 8 de diciembre de 2023, la UE ha patrocinado en los últimos años, varias iniciativas legislativas en el ámbito de la digitalización de la justicia, como el reglamento sobre un sistema informatizado para el sistema electrónico transfronterizo. intercambio de datos en el ámbito de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales (sistema e-CODEX), que proporcionó un marco adecuado para el intercambio de información judicial a través de servicios seguros; el Reglamento de Servicio de Documentos y Toma de Pruebas que establece el uso del sistema informático descentralizado con puntos de acceso interoperables basados en e-CODEX para las comunicaciones relevantes; o el reglamento sobre pruebas electrónicas, que hará más fácil y rápido para las autoridades policiales y judiciales obtener pruebas electrónicas de otro Estado miembro.

Todas estas iniciativas requerirán importantes acciones de seguimiento técnico y administrativo a nivel nacional. Para apoyar a los Estados miembros en esta tarea, el Consejo aprobó recientemente una Estrategia de Justicia Electrónica 2024-2028. La estrategia no sólo describe los principios y objetivos para el desarrollo de la justicia electrónica para los próximos cinco años. También establece acciones que los estados miembros y la UE deberían emprender para lograr estos objetivos.

VII. Actuaciones futuras

El Reglamento entrará en vigor el vigésimo día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la UE y se aplicará 15 meses después de esta entrada en vigor. La Directiva exige su transposición al derecho nacional.