

**Notas sobre la Propuesta de Decisión Marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea y el Libro Verde sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad**

Colloque Dérives Pénales Européennes :  
Les libertés constitutionnelles contre la culture sécuritaire  
Bordeaux, 2 Oct. 2004

Elsa GARCIA-MALTRAS  
European Commission  
DG JHA, Unit Criminal Justice

Desde el Tratado de Ámsterdam, la organización progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea que, en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, pasó a ocupar el primer lugar de la agenda política de la Unión.

A su vez, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere disponen que el reconocimiento mutuo debe ser la piedra angular de la cooperación judicial y que junto a la "... necesaria aproximación de las legislaciones facilitarían [...] la protección judicial de los derechos individuales" A petición del Consejo Europeo se adoptó también el *Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal* de noviembre de 2000<sup>1</sup> (denominado en lo sucesivo el "programa de reconocimiento mutuo"). El programa enumera 24 medidas específicas, algunas de las cuales, como la orden de detención europea, ya se han realizado<sup>2</sup>.

La adopción de algunas de estas medidas que potencialmente podrían repercutir sobre ciertos derechos fundamentales ha generado una demanda procedente de diversos sectores sociales para que la Unión como contrapartida adopte también medidas relacionadas con tales derechos. A su vez, el funcionamiento efectivo del principio y de los instrumentos relacionados con el reconocimiento mutuo (que suponen un avance radical frente a los mecanismos de cooperación basados en la asistencia mutua) depende estrechamente de la confianza recíproca de los operadores jurídicos en los sistemas y resoluciones judiciales de otros Estados miembros. El reconocimiento mutuo requiere un acervo común de principios compartidos y de normas mínimas que sirvan para reforzar la confianza mutua.

Este marco general constituye el punto de partida desde el que deben contemplarse dos recientes medidas adoptadas por la Comisión a las que me referiré muy brevemente:

---

<sup>1</sup> DO C 12 de 15.1.2001, p. 10.

<sup>2</sup> Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI) DO L 190/1 de 18.7.2002.

## **1) PROPUESTA DE DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO RELATIVA A DETERMINADOS DERECHOS PROCESALES EN LOS PROCESOS PENALES CELEBRADOS EN LA UNIÓN EUROPEA**

El 28 de abril de 2004, la Comisión presentó su propuesta de Decisión Marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea.<sup>3</sup> El principal objetivo de esta propuesta es facilitar el funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo mediante el establecimiento de unas normas mínimas comunes que permitan ofrecer un nivel equivalente de protección a los sospechosos y acusados en toda la Unión Europea. Es además la primera de un conjunto de medidas que abordaran otros derechos procesales y relacionados con el derecho a un juicio imparcial.

Los antecedentes de la propuesta se remontan al Consejo de Tampere, cuyas Conclusiones mencionaban expresamente los derechos de defensa. Por ejemplo en la Conclusión 30 se invita al Consejo a instaurar “normas mínimas que garanticen un nivel adecuado de asistencia jurídica en litigios transfronterizos; la 33 habla de facilitar la “protección judicial de los derechos de los individuos”; la 40 del “desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas”. Por otra parte los derechos de defensa siempre han sido parte integral del “Programa de medidas” adoptado por el Consejo y la Comisión. En la introducción del Programa de medidas se afirma que "el alcance del reconocimiento mutuo depende estrechamente de la existencia y del contenido de determinados parámetros que condicionan la eficacia del ejercicio". Estos parámetros incluyen "mecanismos de protección de los derechos de [...] las personas sospechosas" (parámetro 3) y "la definición de las normas mínimas comunes necesarias para facilitar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo" (parámetro 4).

Con carácter previo a la elaboración de la propuesta, la Comisión llevó a cabo un largo proceso de consulta, que puso de manifiesto un claro respaldo de los profesionales de la justicia, académicos, organizaciones no gubernamentales, y determinados Estados miembros. Otros, en cambio manifestaron claramente su oposición a este tipo de medidas. Esta fase previa, comenzó con un documento de consulta en la página web de la DG-JAI en enero de 2002 (que suscitó unas 100 respuestas) y el envío de cuestionarios a los Ministerios de Justicia, seguido por la celebración de una reunión de expertos en octubre del mismo año. En febrero de 2003 la Comisión presentó un Libro Verde sobre las Garantías procesales para sospechosos e inculcados en procesos penales en la Unión Europea<sup>4</sup>, y en junio de 2003 se celebró una audiencia pública sobre el tema.

A lo largo de esta fase de consulta se puso de manifiesto que no era posible abarcar todos los derechos en un solo instrumento. La propuesta de la Comisión debe entenderse, por tanto, como un primer paso y abarca cinco derechos especialmente relevantes en relación con el principio de reconocimiento mutuo. En esta primera etapa se proponen normas mínimas comunes en las siguientes áreas:

- asistencia de abogado, tanto antes del proceso como durante el proceso;

---

<sup>3</sup> COM(2004)328 F, 30.04.2004

<sup>4</sup> COM(2003) 75 final, de 19.2.2003.

- acceso a la interpretación y a la traducción gratuitas;
- prestación de atención apropiada a quienes no sean capaces de comprender o seguir el procedimiento;
- derecho a comunicarse, inter alia, con las autoridades consulares en caso de sospechosos extranjeros;
- notificación a las personas sospechosas de sus derechos (dándoles por escrito una "Carta de derechos").

Sin embargo, está previsto que la Comisión aborde otros derechos en años sucesivos a través de la adopción de una serie de medidas (por ejemplo, los derechos a la libertad y la presunción de inocencia en relación con el Libro Verde sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad, ne bis in idem, juicios en ausencia del acusado, etc).

### **LIBRO VERDE SOBRE EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS MEDIDAS DE CONTROL NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD**

El 17 de agosto de 2004 la Comisión presentó un Libro Verde sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad<sup>5</sup>, cuyo objeto es sentar las bases del debate previo a la elaboración de una propuesta de la Comisión para un nuevo instrumento legislativo en la materia. Junto al Libro Verde, un documento de trabajo de la Comisión<sup>6</sup> detalla el marco legal existente y la reflexión de la Comisión sobre cómo podría ser tal instrumento.

El mandato para actuar en este ámbito se encuentra en las medidas 9 y 10 del *Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal* de noviembre de 2000<sup>7</sup> (denominado en lo sucesivo el "programa de reconocimiento mutuo"), adoptado a petición del Consejo Europeo de Tampere. En ellas se alude expresamente a la realización de un inventario de medidas de control (o cautelares) no privativas de libertad para después considerar la posible adopción de un instrumento que permita el reconocimiento y ejecución inmediata en la Unión de estas medidas previas a la sentencia sobre el fondo<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> COM(2004)562 final

<sup>6</sup> SEC(2004)1046

<sup>7</sup> DO C 12 de 15.1.2001, p. 10.

<sup>8</sup> Objetivo: Garantizar la cooperación en el supuesto de que una persona esté sometida a obligaciones o medidas de vigilancia en el marco de un control judicial antes de que se juzgue al interesado.

Medida nº 9: Realización de un inventario de medidas que puedan verse afectadas, de formas de control que permitan asegurarse de que cumplen las medidas aquellas personas a las que están destinadas, y de sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

Medida nº 10: A la vista de dicho inventario, considerar la adopción de un instrumento que permita el reconocimiento y la ejecución inmediata de las medidas de control, de vigilancia o de seguridad dictadas por una autoridad judicial con anterioridad a la sentencia sobre el fondo. Este instrumento debería aplicarse a todas las personas que siendo objeto de procedimientos en un Estado miembro pudieran encontrarse en otro y debería prever el procedimiento de control del cumplimiento de las medidas y la sanción en caso de incumplimiento de las mismas.

En este sentido, el Libro Verde es la tercera fase del proceso de consulta sobre las alternativas a la prisión preventiva.

La primera fase, correspondiente a la medida 9, consistió en la elaboración y el envío de un cuestionario a los entonces 15 Estados miembros sobre las medidas de control no privativas de libertad (es decir, las alternativas existente a la prisión preventiva) así como las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, a fin de descubrir los posibles obstáculos a la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito. El anexo 2 del documento de trabajo de la Comisión contiene un resumen de las respuestas recibidas.

La segunda fase consistió en la elaboración de un documento de reflexión (el 24 de abril de 2003) basado en las respuestas al cuestionario, y en la celebración de una reunión de expertos el 12 de mayo de 2003. En ella, representantes de los Estados miembros (y de los entonces países candidatos), así como expertos invitados a título individual (incluidos representantes de ONGs) examinaron los diversos aspectos de la prisión preventiva y sus alternativas, las posibilidades y límites de actuación en la materia y la posibilidad de introducir la denominada “orden europea de presentación ante una autoridad”. El resultado de la reunión se ha tenido plenamente en cuenta al elaborar el Libro Verde.

El trabajo de la Comisión en esta materia parte de una serie de consideraciones:

- el carácter extraordinario de la detención/prisión preventiva que debería imponerse sólo como medida excepcional frente a otras medidas alternativas no privativas de libertad
- el hecho de que en la actualidad no existe un marco jurídico que permita “transferir” estas medidas alternativas (por ejemplo la obligación de comparecer ante las autoridades o la interdicción de viajar) de un Estado a otro
- el riesgo de incurrir en desigualdad en el trato de los sospechosos/imputados ya que, debido a un mayor riesgo de fuga, a menudo se mantiene a los sospechosos no residentes en prisión preventiva en situaciones en las que un sospechoso residente probablemente se beneficiaría de una medida alternativa

La idea central es que una medida cautelar no privativa de libertad dictada en un estado miembro pueda transferirse al Estado miembro en el que normalmente resida la persona sospechosa, de manera que el imputado pueda quedar sujeto a ésta en su ámbito habitual hasta la celebración del juicio en el Estado miembro extranjero.

La introducción de un instrumento jurídico que permita a los Estados miembros de la UE reconocer mutuamente las medidas de control no privativas de libertad contribuirá a reducir el número de detenidos no residentes en régimen preventivo en la Unión Europea. Al mismo tiempo, reforzará el derecho a la libertad y la presunción de inocencia en el conjunto de la Unión Europea (en el espacio común de libertad, seguridad y justicia) y disminuirá el riesgo de trato desigual respecto de los sospechosos no residentes.

En el documento de trabajo de la Comisión se examinan diferentes métodos de aplicación de esta idea. Se apunta la posibilidad de que el nuevo instrumento contenga una medida específica de control no privativa de libertad lo que podría denominarse una “orden europea de presentarse ante las autoridades” (euro-requerimiento) que podría combinarse con una “prohibición de viajar”. Se plantea si la determinación de las modalidades de ejecución de la medida cautelar debería corresponder a la autoridad judicial “emisora” o a la autoridad “de

ejecución”. Se hace también referencia como modelo alternativo a una posible “fianza europea” (Eurobail).

Se abordan también cuestiones relativas al procedimiento, como si deberían incluirse en el instrumento motivos de denegación obligatorios o facultativos, y a los efectos en caso de incumplimiento de la medida cautelar no privativa de libertad. En efecto, resulta básico que el nuevo instrumento determine, como último recurso, un mecanismo coercitivo que permita enviar a la persona sospechosa que no coopere al Estado en que se celebrará el juicio, por la fuerza si fuera necesario. La mera existencia de este recurso, más que su utilización real, garantiza el funcionamiento ágil del nuevo instrumento. Los diferentes aspectos de este mecanismo coercitivo también se examinan en el documento de trabajo de la Comisión.

Con la publicación del Libro Verde se pretende ampliar el proceso de consulta, entre otros, a profesionales como jueces, fiscales, abogados, profesionales de los servicios sociales o los establecimientos penitenciarios, académicos, etc. A tal fin la Comisión invita a todos los interesados a presentar sus observaciones y contestar a las preguntas propuestas hasta el 30 de Noviembre de 2004 preferiblemente a la [JAI-criminaljustice@cec.eu.int](mailto:JAI-criminaljustice@cec.eu.int) o a la dirección de correo postal indicada. Igualmente, se propone organizar una audiencia pública en la materia en 2004.