

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención»

[COM(2011) 326 final — 2011/0154 (COD)]

(2012/C 43/11)

Ponente único: **Edouard DE LAMAZE**

El 1 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención»

COM(2011) 326 final — 2011/0154 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de noviembre de 2011.

En su 476º Pleno de los días 7 y 8 de diciembre de 2011 (sesión del 7 de diciembre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 181 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE brinda de entrada una acogida muy favorable a esta Directiva. La adopción de un texto normativo que recoja la evolución reciente de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en cuanto a los derechos de defensa supone un avance incontestable tanto respecto de la exigencia de seguridad jurídica como del respeto de dichos derechos en los distintos Estados miembros.

1.2 La asistencia activa de un abogado libremente elegido desde el inicio del procedimiento penal es garantía de un proceso equitativo. El CESE comparte la preocupación de la Comisión por garantizar la efectividad de ese derecho.

1.3 Precisamente por esa razón y por el carácter ambicioso de los principios consagrados en la propuesta de Directiva, el CESE muestra su inquietud ante las dificultades que suscitará su puesta en práctica.

1.4 El CESE deplora vivamente el aplazamiento de la regulación de la asistencia jurídica gratuita, que en el plan de trabajo del Consejo figuraba vinculada al derecho de acceso a un abogado, lo que puede menoscabar la efectividad de los derechos reconocidos.

1.5 El carácter ambicioso de la Propuesta de Directiva estriba, en primer lugar, en que amplía el reconocimiento del derecho de acceso a un abogado a las personas sospechosas.

1.5.1 Aunque considera que, en principio, los derechos deben tener su origen en la privación de libertad, el CESE reconoce que, en aras del principio de lealtad que debe presidir la elucidación de la verdad, cualquier persona sometida a un interrogatorio o audiencia ha de poder contar con la presencia de un abogado siempre que se sigan diligencias penales contra ella.

1.5.2 Así, parece coherente que, en ejercicio del derecho a no autoincriminarse, las personas contra las cuales se sigan diligencias penales tengan acceso a un abogado, puesto que sin su presencia sus propias declaraciones no pueden servir de fundamento para condenarlas.

1.5.3 A tal respecto, el CESE propugna modificar la terminología, a saber, sustituir la expresión «persona sospechosa» por «persona contra la que se sigan diligencias penales» ya que esta formulación tiene la ventaja de reducir la parte de incertidumbre y subjetividad.

1.6 El carácter ambicioso de la Propuesta de Directiva se deriva, en segundo lugar, de que profundiza en el derecho de acceso a un abogado que desempeñará un papel activo en favor de la persona a la que asiste, en particular durante los interrogatorios.

1.7 El derecho de acceso a un abogado entendido en el sentido de la propuesta de Directiva es, según el CESE, conciliable con las exigencias de la investigación y puede incluso, al contribuir a garantizar la admisibilidad de las pruebas recogidas, facilitar el adecuado desarrollo del procedimiento penal siempre que se cumplan determinados requisitos.

1.7.1 Por una parte, el requisito de que la Directiva:

- prevea el derecho del abogado a estar presente en aquellos actos de investigación o de recogida de pruebas para los cuales se requiera la presencia de la persona interesada solo si resulta necesario en aras de la protección de los derechos de la defensa;
- prevea un plazo razonable, al término del cual los servicios de investigación puedan actuar sin la presencia de un abogado, siempre que conste que ha sido oportunamente avisado;

- prevea que cada Estado miembro fije un plazo razonable en cuanto a la duración y a la frecuencia de las reuniones del abogado con su cliente, que en cualquier caso se celebrarán antes de cada interrogatorio o audiencia;
- prevea que cada Estado miembro pueda instaurar procedimientos excepcionales que no apliquen determinados principios que rigen tanto la fase de investigación como las diligencias penales, en particular cuando se trate de hechos de escasa entidad, propios de formas de delincuencia colectiva, que no se discutan ni puedan discutirse;
- recuerde que los abogados están sujetos al secreto de la investigación,
- establezca el «derecho a hacer que se avise», en lugar del derecho a comunicar, a un tercero o a su consultado.

1.7.1.1 Los servicios de investigación deberán conservar necesariamente el control de los plazos y del desarrollo de las investigaciones.

1.7.1.2 En cualquier caso, el CESE considera necesario prever una excepción en caso de entorpecimiento previsible del adecuado desarrollo de la investigación.

1.7.2 Por otra parte, el requisito de que los Estados miembros prevean el establecimiento de estructuras de emergencia que permitan acceder inmediatamente a un abogado en caso de que el letrado escogido libremente no esté disponible en ese momento.

1.8 Por último, en un afán de equilibrio, el CESE anima al Consejo a fijar orientaciones con vistas a reforzar la protección de los derechos de las víctimas frente a los nuevos derechos reconocidos a la defensa. En efecto, las víctimas deberían poder ser asistidas por un abogado en el momento de ser interrogadas por los servicios de investigación, con mayor motivo si se ven confrontadas con las personas inculpadas, quienes por su parte tienen derecho a ello.

2. Contexto y síntesis de la propuesta de Directiva

2.1 El Consejo ha reconocido que hasta la fecha no se había trabajado lo suficiente a escala europea para proteger los derechos fundamentales de las personas en los procesos penales. El 30 de noviembre de 2009, el Consejo de Justicia adoptó una resolución relativa a un plan de trabajo para reforzar dichos derechos. En dicho plan de trabajo, que figura como anexo al Programa de Estocolmo, se invitaba a la Comisión a que presentase propuestas relativas a las medidas siguientes:

- (A) derecho a la traducción y la interpretación;
- (B) información sobre los derechos y las acusaciones;
- (C) derecho a la asistencia letrada y a la asistencia jurídica gratuita;
- (D) comunicación con familiares, empleadores y autoridades consulares;

(E) salvaguardias especiales para los acusados y sospechosos vulnerables.

2.2 El primer paso lo constituyó la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (medida A).

2.3 El segundo paso lo representará una Directiva –cuya propuesta de la Comisión se halla actualmente en fase de negociación– relativa al derecho de información en los procesos penales⁽¹⁾, que fijará las normas mínimas que configuran el derecho de los acusados a recibir información sobre los derechos que les asisten y sobre la acusación que pesa sobre ellos, así como a acceder a su expediente (medida B).

2.4 La propuesta de Directiva objeto de análisis constituye la tercera medida de dicho paquete legislativo. Refleja la decisión de la Comisión de abordar conjuntamente el derecho de acceso a un abogado y el derecho de comunicación (D). En cambio, la cuestión de la asistencia jurídica gratuita, que el Consejo vinculó, en su plan de trabajo, al derecho de acceso a un abogado, se ha aplazado a una fecha ulterior (2013). Como en el caso de las medidas adoptadas con anterioridad, la Comisión ha decidido incluir en su ámbito de aplicación a las personas interceptadas en virtud de una orden de detención europea.

2.5 Mediante la Directiva propuesta se pretende garantizar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea –especialmente sus artículos 4, 6, 7 y 47– a la luz de los artículos 3 y 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales relativos, en particular, a la prohibición de los malos tratos y al derecho de acceso a un abogado, conforme a la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2.6 Prevé que toda persona sospechosa o acusada tenga acceso a un abogado tan pronto como sea posible. Independientemente de la privación de libertad, el acceso a un abogado debe concederse en el momento del interrogatorio (artículo 3).

2.6.1 El abogado participa activamente (formula preguntas, efectúa declaraciones) en los interrogatorios y audiencias; tiene derecho, asimismo, asistir a todo acto de investigación o de recogida de pruebas en el que se exija o permita expresamente la presencia del sospechoso o del acusado, excepto cuando la prueba que deba ser recogida pueda ser alterada, eliminada o destruida como consecuencia del lapso de tiempo necesario para que llegue el abogado. Tiene acceso al lugar de detención para comprobar las condiciones de privación de libertad (artículo 4).

2.7 La propuesta prevé, asimismo, el derecho a comunicarse en el momento de la detención con una tercera persona o con su consulado a efectos de informarle de la detención (artículos 5 y 6).

⁽¹⁾ DO C 54 de 19.2.2011, pp. 48-50.

2.8 Solo cuando concurren circunstancias excepcionales podrán autorizarse excepciones a los derechos consagrados en la propuesta de Directiva (artículo 8) mediante resolución dictada por una autoridad judicial, al término de una evaluación individual del caso concreto, sin que pueda basarse exclusivamente en la gravedad del delito.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE se congratula por la reorientación política que imprimió el Consejo a su plan de trabajo el 30 de noviembre de 2009 con vistas a reforzar la protección de los derechos fundamentales en el marco de los procesos penales.

3.2 Conforme a los avances jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, esta propuesta, aunque establece normas mínimas –pudiendo los Estados miembros ir más lejos– aspira en realidad a una armonización al alza de los procedimientos penales nacionales.

3.3 Las legislaciones nacionales presentan todavía grandes divergencias en cuanto a la protección de los derechos de la defensa. Es indispensable determinar las normas comunes aplicables en toda la Unión Europea para crear un espacio común de derechos y reforzar la confianza mutua entre las autoridades judiciales nacionales. El CESE otorga especial importancia a la consecución de estos objetivos, que son a la vez requisitos y consecuencia necesaria de la libre circulación de personas.

3.4 El CESE insiste, asimismo, en la urgencia de reducir el número de litigios que conllevan la imposición de sanciones pecuniarias a los Estados y que congestionan el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

3.5 No obstante, el CESE desea recordar que dichas normas solo podrán ser aplicadas y llevadas enteramente a la práctica si tienen en cuenta los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros (régimen acusatorio o inquisitorial), conforme al artículo 82, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Considera que este aspecto merece ser analizado más detenidamente.

3.6 Sobre el método y el calendario legislativo

3.6.1 El CESE no está convencido del posible valor añadido de vincular el derecho de acceso a un abogado con el derecho de comunicarse con terceras personas. Éste último no forma parte, propiamente dicho, de la protección de los derechos de la defensa.

3.6.2 En cambio, el CESE deplora que el derecho de acceso a un abogado:

- no haya sido vinculado con el derecho a la información en el marco de los procedimientos penales (B);
- sea tratado de forma independiente a la asistencia jurídica gratuita, a la que estaba vinculado en el plan de trabajo del Consejo.

3.6.3 Pese a comprender las razones del aplazamiento de la regulación de la asistencia jurídica gratuita, el CESE cuestiona la decisión de la Comisión de establecer principios antes de analizar los medios financieros necesarios para su puesta en práctica. Aunque el impacto financiero no puede justificar, por sí mismo, el incumplimiento del artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales –con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos–, no obstante puede menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados.

3.6.4 El CESE se halla incluso más preocupado en la medida en que el estudio de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva parece subestimar los costes generados por la aplicación de la Directiva.

3.6.5 El CESE se pregunta, en particular, acerca de los medios para financiar, en el marco de la ejecución de una orden de detención europea, el acceso a dos abogados (uno en el Estado miembro emisor y otro en el Estado miembro de ejecución).

3.7 Sobre el fondo

3.7.1 Ampliación del derecho de acceso a un abogado a las personas sospechosas (artículos 2 y 3)

3.7.1.1 La principal aportación de la propuesta de Directiva consiste en ampliar el derecho de acceso a un abogado a los sospechosos.

3.7.1.2 Actualmente, la evolución reciente de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es objeto de interpretaciones a veces contradictorias; el CESE considera que el derecho de acceso a un abogado debe reconocerse desde el momento de la privación de libertad de una persona.

3.7.1.3 Solo cabría autorizarse una excepción cuando se sigan diligencias penales contra la persona interrogada quién, en aplicación del principio de lealtad en la elucidación de la verdad, ya no puede ser oída en calidad de mero testigo y tiene derecho a ser asistida por un abogado.

3.7.1.4 Esta orientación parece ajustarse a la evolución reciente de la jurisprudencia.

3.7.2 Contenido del derecho de acceso a un abogado (artículo 4)

3.7.2.1 Participación activa del abogado durante los interrogatorios (apartado 2)

3.7.2.1.1 El CESE es sensible al hecho de que en la propuesta de Directiva se haga hincapié en la eficacia de la asistencia del abogado, que tendrá derecho, en cualquier interrogatorio y audiencia, a formular preguntas, solicitar aclaraciones y efectuar declaraciones. Habida cuenta de las especificidades de los distintos sistemas judiciales, el CESE considera que cada Estado miembro podrá regular el modo de ejercer tales derechos.

3.7.2.1.2 Considera útil, asimismo, prever la posibilidad de que el abogado solicite que sus observaciones se adjunten al acta del interrogatorio, con el fin de obviar todo tipo de dificultades con los servicios de investigación.

3.7.2.1.3 Sin embargo, el CESE hace notar que, para los sospechosos –en caso de que se escoja el término «sospechosos»– la asistencia de un abogado tropezará con dificultades prácticas, en particular la transmisión en tiempo real del expediente ⁽²⁾. En efecto, en los procesos colectivos, en general los servicios de investigación no disponen de expediente alguno antes de la interpelación del inculcado.

3.7.2.2 Derecho del abogado a estar presente en cualquier otro acto de investigación o de recogida de pruebas efectuado en presencia del inculcado (apartado 3)

3.7.2.2.1 Aunque el reconocimiento de este derecho constituye, indudablemente, un avance en materia de protección de los derechos de la defensa, no obstante el CESE insiste en establecer diferencias entre los distintos tipos de medidas. En el marco de un registro, la persona inculpada debe poder contar con la asistencia de un abogado.

3.7.2.2.2 En cambio, en cuanto a las medidas técnicas y científicas (toma de huellas digitales, sustancias corporales, etc.) respecto de las cuales el abogado carece de toda competencia específica, el CESE considera que el reconocimiento de dicho derecho no aportaría valor añadido alguno. Bastaría con que el interesado firmase un impreso mediante el que se le informe de las consecuencias en caso de negarse.

3.7.2.2.3 No obstante, el CESE es conciente de las limitaciones que el ejercicio de dicho derecho puede suponer para el desarrollo de la investigación. Considera esencial velar por no entorpecer el desarrollo de la misma. La recogida de pruebas ha de hacerse en el plazo más breve posible, y ello en interés del propio sospechoso. El CESE sugiere que la Directiva prevea un plazo pasado el cual los servicios de investigación puedan actuar sin la presencia de un abogado, siempre que conste que ha sido oportunamente avisado.

3.7.2.2.4 Solo en los casos en que pudiera vulnerarse el principio de equidad del procedimiento, el CESE considera posible dejar a los órganos jurisdiccionales nacionales la facultad de decidir sobre la eventual admisibilidad de las pruebas recabadas sin la presencia de un abogado.

3.7.2.3 Reuniones del abogado con su cliente (apartado 5)

3.7.2.3.1 Si bien es cierto que la frecuencia y duración de las reuniones mantenidas con el abogado han de ser suficientes, la falta de otra limitación que la de «menoscabar el ejercicio de su

⁽²⁾ Con arreglo a la Propuesta de Directiva relativa al derecho a la información en los procesos penales [COM(2010) 392 final], cualquier sospechoso o acusado o bien su abogado tendrán acceso al expediente.

derecho de defensa» –concepto vago y subjetivo– puede, según el CESE, generar conflictos entre los abogados y los servicios de policía.

3.7.2.3.2 En efecto, el CESE se plantea la cuestión de los plazos inherentes al ejercicio de dichos derechos (declaraciones del abogado, presencia efectiva, acceso al expediente, reuniones con su cliente, asistencia a interrogatorios y a determinados actos de investigación, etc.) en el marco de una investigación limitada en un lapso de tiempo demasiado corto como para asegurar su eficacia.

3.7.2.3.3 El CESE considera necesario prever que cada Estado miembro fije un plazo razonable en cuanto a la duración y frecuencia de las reuniones del abogado con su cliente para no entorpecer el desarrollo de la investigación ni menoscabar el ejercicio efectivo de dichos derechos. Considera que dichas reuniones deberían poder celebrarse, al menos, antes de cada nuevo interrogatorio.

3.7.2.4 Condiciones de detención (apartado 4)

3.7.2.4.1 El impacto de las condiciones de detención en la persona privada de libertad no precisa demostración. Por motivos evidentes de dignidad de la persona humana, el CESE insiste en la urgencia de dedicar las cantidades necesarias para mejorarlas. Aunque, según el CESE, la misión del abogado no incluye el control de las condiciones de detención del interesado, cabe imaginar que el letrado las compruebe ⁽³⁾ y solicite que consten sus observaciones. El CESE propone que se precise que se otorgará acceso al lugar de detención tan pronto como sea posible.

3.7.2.5 Principio de libre elección de abogado

3.7.2.5.1 El derecho de acceso a un abogado no puede concebirse sin su corolario, a saber, el principio de libre elección de abogado, conforme al artículo 6, apartado 3, letra c), del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Habida cuenta de que la propuesta de Directiva no lo evoca, el CESE sugiere recordar dicho principio. Se podría prever una excepción en materia de terrorismo y de crimen organizado, a petición de la autoridad judicial; en ese caso, el abogado podría ser designado por el colegio de abogados.

3.7.2.5.2 En aplicación del principio de libre elección de abogado, el futuro instrumento sobre la asistencia jurídica gratuita deberá prever la asunción de los gastos de intervención de un abogado colegiado en cualquier Estado miembro.

⁽³⁾ El término empleado en la versión española refleja más fielmente la expresión inglesa «to check up» que la versión francesa «contrôler».

3.7.2.5.3 En aras de la efectividad de los derechos consagrados por la Directiva, el CESE insta a los Estados miembros a reflexionar sobre el establecimiento de estructuras de emergencia que permitan acceder inmediatamente a un abogado en caso de que el letrado escogido libremente no esté disponible en ese momento.

3.7.2.6 Secreto de la investigación

3.7.2.6.1 El CESE recuerda que los abogados están sujetos al secreto de la investigación. Dicha obligación contribuirá, según el CESE, a garantizar que el desarrollo de los derechos reconocidos mediante la propuesta de Directiva no alteran el transcurso de la investigación.

3.7.3 Derecho a la comunicación con un tercero (artículos 5 y 6)

3.7.3.1 Aún reconociendo la importancia de poder informar de la detención a un tercero, pero con vistas a evitar los riesgos que entraña para la investigación el derecho a comunicarse directamente, el CESE propone emplear las expresiones siguientes: «derecho a hacer que se avise» o «a hacer que se prevenga» a un tercero o a su consulado.

3.7.4 Ámbito de aplicación (artículo 2) y excepciones (artículo 8)

3.7.4.1 Por miedo a imponer un excesivo formalismo a los procedimientos penales en detrimento de la eficacia de la investigación, el CESE considera necesario dejar a cada Estado miembro la posibilidad de instaurar procedimientos excepcionales que no apliquen determinados principios que rigen tanto la fase de investigación como las diligencias penales, en particular cuando se trate de hechos sean de escasa entidad, propios de formas de delincuencia colectiva, que no se discutan ni puedan discutirse

3.7.4.2 Habida cuenta de que es esencial no poner trabas al adecuado desarrollo de la investigación, el CESE sugiere prever, de cualquier modo, una excepción en caso de entorpecimiento previsible del desarrollo de la misma. Por consiguiente, propone modificar el artículo 8, letra c) en ese sentido (véanse las observaciones particulares).

4. Observaciones particulares

4.1 Sustitúyase en todo el texto de la propuesta la expresión «persona acusada o sospechosa» por «persona contra la que se sigan diligencias penales».

4.2 En el artículo 3, apartado 1, letra a): tras el término «interrogatorio» añádase la expresión «o audiencia».

4.3 Artículo 4, apartado 1: sustitúyase «represente» por «asista».

4.4 Artículo 4, apartado 1: añádase «de la persona contra a la que se sigan diligencias penales» y «, así como de hacer que sus observaciones se adjunten al acta».

4.5 Artículo 4, apartado 4: en la versión francesa, sustitúyase el término «contrôler» por «constater»; en la española, tras la expresión «para lo que se le otorgará acceso» añádase «tan pronto como sea posible» así como «, y a hacer que consten sus observaciones».

4.6 Artículo 5, apartado 1: sustitúyase «comunicarse lo antes posible con» por «hacer que se avise lo antes posible a».

4.7 Artículo 5, apartado 2: no afecta a la versión española.

4.8 Artículo 6: sustitúyase «a comunicarse con» por «a hacer que se avise a».

4.9 Artículo 8, letra a): añádase al final «, sin perjuicio del adecuado desarrollo de la investigación».

4.10 Artículo 8, párrafo segundo: sustitúyase «autoridad judicial» por «autoridad competente».

4.11 Artículo 11, apartado 2, tercer guión: añádase «, así como de hacer que sus observaciones se adjunten al acta».

Bruselas, 7 de diciembre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON