



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 8.6.2011
SEC(2011) 687 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de DIRECTIVA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre el derecho de acceso a un abogado y el derecho de notificación de la detención a un
tercero en los procesos penales

{COM(2011) 326 final}
{SEC(2011) 686 final}

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

La evaluación de impacto se refiere a una medida relativa al derecho de los sospechosos y acusados en procesos penales a tener acceso a un abogado y a que se comunique su detención a un tercero. Esta medida tiene la finalidad de fijar normas mínimas por las que se rija el acceso a un abogado y la notificación de la detención en toda la UE.

Problemas

Los problemas generales que se constatan en la EI son 1) una confianza recíproca insuficiente entre las autoridades judiciales de los Estados miembros; 2) un nivel de protección insuficiente de los derechos fundamentales en los procesos penales en la UE. El problema específico es que en muchos Estados miembros, la posibilidad de tener acceso a un letrado y la notificación de la detención son deficientes. Este hecho adopta formas diversas. En varios Estados miembros actualmente a los sospechosos no les asiste el derecho a ver a un abogado antes de cualquier interrogatorio policial ni a recibir asistencia letrada durante el mismo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que a los sospechosos les asiste tanto el derecho a ver un letrado desde el primer interrogatorio policial como a que un abogado desempeñe un papel activo en su defensa durante el interrogatorio policial (Salduz / Turquía, Brusco / Francia). Hay discrepancias entre los Estados miembros acerca de la posibilidad de renunciar al derecho a recibir asistencia letrada. Las pruebas obtenidas sin la presencia de un abogado reciben una consideración diferente dependiendo de los Estados miembros. Por último, en los procedimientos de la orden de detención europea, no hay normas de la UE que regulen la asistencia jurídica para la persona buscada ni en el Estado emisor ni en el de ejecución, lo que mina aun más la confianza recíproca. Todo ello queda bien ilustrado mediante una serie de estudios de casos en la EI. En relación con la notificación de la detención, en su contacto con detenidos en sus visitas a los distintos países, el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) ha señalado ejemplos reiterados en los que, aunque el derecho a la notificación de la detención existe *de iure*, en la práctica no se ofrece a todos los detenidos o se ofrece con retrasos considerables (a menudo solo después de alcanzar una fase determinada, como, por ejemplo, cuando se comparece ante el juez) y ha señalado muchos casos en los que no se ofrece información al detenido en cuanto a los resultados del contacto efectuado con la persona por él designada.

Subsidiariedad: Se considera necesario adoptar medidas en la UE debido, entre otras cosas, a la dimensión transfronteriza del problema, habida cuenta de la existencia de una ciudadanía móvil, movilidad que también muestran los delincuentes; las carencias de los mecanismos de ejecución del CEDH y del Convenio para la Prevención de la Tortura y el acceso a todo el espectro de mecanismos de ejecución de la UE que se conseguiría con la intervención a escala de la UE.

Objetivos

Toda medida que se adopte a escala de la UE sobre el acceso a un abogado debe lograr los objetivos generales y específicos siguientes:

Generales:	<ul style="list-style-type: none">• Mejorar la cooperación judicial en la UE• Garantizar a todos los ciudadanos un nivel adecuado de protección de los derechos fundamentales en los procesos penales
Específi-	<ul style="list-style-type: none">• Reducir los costes de las demoras, desestimaciones y recursos en la

cos:	<p>ejecución de la solicitud de cooperación judicial entre los Estados miembros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que los sospechosos o acusados tengan un acceso adecuado a un abogado a lo largo de todo el proceso penal • Garantizar que los sospechosos o acusados privados de libertad tengan el derecho a que se comunique este hecho a un tercero de su elección
-------------	--

Opciones

Las opciones estratégicas recogidas en la evaluación de impacto son las siguientes:

- **Opción estratégica 1:** Mantenimiento del *statu quo*. Esta opción supondría no adoptar medida alguna a nivel de la UE.
- **Opción estratégica 2:** Recomendación relativa a las buenas prácticas sobre el derecho de los sospechosos y acusados a tener acceso a un abogado y a la notificación de la detención.
- **Opción estratégica 3:** Directiva por la que se establecen normas mínimas de aplicación del acervo del TEDH sobre el acceso a un abogado, (es decir, el Convenio y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y Recomendaciones del CPT sobre la notificación de la detención y el reforzamiento de la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo.
 - Esta opción abarcaría cinco aspectos específicos de los derechos de acceso a asistencia letrada y de notificación de la detención, y, en particular, garantizaría un acceso rápido a un abogado, especificaría el contenido del acceso y el derecho a recibir información sobre la notificación de la detención, establecería disposiciones relativas a la renuncia y las vías de recurso y se aplicaría a los procedimientos de la ODE en los Estados de ejecución y emisor.
- **Opción estratégica 4:** Directiva por la que se aplica la Recomendación del CPT sobre la notificación de la detención y por la que se establecen nuevas normas que van más allá del acervo del TEDH sobre el acceso a un abogado y el reforzamiento de la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo.
 - Además de lo que se describe en la Opción 3, (al tiempo que establece el mismo derecho de notificación de la detención) esta opción garantizaría que se ofrezca acceso a un abogado antes de (en lugar de en el momento de a) cualquier interrogatorio policial. Impondría la defensa obligatoria en todos los casos y establecería una prohibición de utilizar material probatorio obtenido en violación del derecho a un abogado.

IMPACTOS

Efectividad a la hora de alcanzar los objetivos:

- **Opción estratégica 1:** Habida cuenta de que los Estados miembros no aplican de manera uniforme el CEDH, la jurisprudencia del TEDH ni las recomendaciones del CPT, en la actualidad el nivel de protección de los sospechosos sigue siendo inadecuado. Además, el TEDH y su jurisprudencia no abarcan determinados aspectos de la cuestión que son esenciales para garantizar un juez imparcial, como, por ejemplo, los procedimientos de la ODE.

- **Opción estratégica 2:** No es seguro que todos los Estados miembros vayan a aplicar plenamente la Recomendación no vinculante, especialmente aquellos que en la actualidad no observan las normas mínimas del TEDH ni las recomendaciones del CPT.
- **Opción estratégica 3:** Esta opción tendría todos los aspectos positivos del instrumento legislativo (carácter vinculante, elevado grado de ejecutabilidad). En particular: la observancia del acervo del TEDH y de las recomendaciones del CPT y la cooperación judicial mejorarán con las siguientes medidas específicas:
 1. **Ámbito temporal:** ofrecer acceso a un abogado desde el primer interrogatorio policial y notificación de la detención desde la privación de libertad.
 2. **Ámbito material:** reglamentación específica de la actividad que puede desarrollar un letrado y refuerzo del derecho de notificación por la obligación de facilitar información de retorno.
 3. **Renuncia del derecho a tener acceso a un abogado:**
 4. **Consecuencias de las violaciones:** disponer que los Estados miembros deban fijar vías de recurso legal en caso de que se conculque el derecho a un abogado.
 5. **Casos ODE:** la persona a la que se aplique la orden está asistida por un abogado tanto en los Estados miembros emisores como de ejecución.
- **Opción estratégica 4:** En esta opción, además de lo que se describe en la Opción 3, la Directiva (al tiempo que ofrece el mismo derecho de notificación de la detención) garantizaría que se ofrezca acceso a un abogado antes de (en lugar de en el momento de a) cualquier interrogatorio policial; impondría la defensa obligatoria en todos los casos; establecería una prohibición de utilizar material probatorio obtenido en violación del derecho a un abogado. Por consiguiente, estos tres elementos adicionales (los aspectos 1, 3 y 4, respectivamente) mejorarían la cooperación judicial como sigue:
 1. **Ámbito temporal:** ofrecer acceso a un abogado ya antes de que tenga lugar el primer interrogatorio policial garantizaría que el sospechoso pueda preparar su defensa antes del interrogatorio.
 2. **Defensa obligatoria:** la obligación de que todo sospechoso cuente siempre con asistencia letrada sería la medida que mayor confianza generaría para las autoridades judiciales.
 3. **Consecuencias de las violaciones:** disponer a nivel de la UE que las pruebas obtenidas en violación del derecho a un abogado no podrán ser utilizadas ante un tribunal.

Impacto sobre los derechos fundamentales

- **Opción estratégica 1:** Los derechos fundamentales seguirán estando protegidos de forma diferente en cada sistema nacional. La Carta de los Derechos Fundamentales solo se aplicará cuando se aplique el Derecho de la UE, por ejemplo, en el marco de la orden de detención europea.
- **Opción estratégica 2:** La incidencia de esta opción y el reforzamiento del derecho a un juez imparcial, el derecho del sospechoso o acusado a la defensa y la protección contra los malos tratos dependerían de cómo aplicarán los Estados miembros la Recomendación de la UE.

- **Opción estratégica 3: Derecho a la libertad y la seguridad** (artículo 6 de la Carta de la UE; artículo 5 del CEDH). Se reforzarían **el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial** (artículo 47 de la Carta de la UE; artículos 6 y 13 del CEDH), y **la presunción de inocencia y los derechos de la defensa** (artículo 48 de la Carta de la UE; artículo 6 del CEDH). Tanto el derecho de acceso a asistencia letrada como el derecho a notificar la detención ofrecen garantías formales contra los malos tratos, por lo que protegen frente a una posible violación de **la prohibición de tratos inhumanos o degradantes** (artículo 4 de la Carta de la UE y artículo 3 del CEDH). El derecho a notificar la detención promueve el **derecho a respetar la vida privada y familiar** (artículo 7 de la Carta de la UE y artículo 8 del CEDH).
- **Opción estratégica 4:** Se reforzarían **el derecho a la libertad y la seguridad** (artículo 6 de la Carta de la UE; Artículo 5 del CEDH), **el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial** (artículo 47 de la Carta de la UE; artículos 6 y 13 del CEDH), así como **la presunción de inocencia y los derechos de la defensa** (artículo 48 de la Carta de la UE; artículo 6 del CEDH). El derecho a una tutela judicial efectiva se garantizaría además por la introducción de la prohibición de utilizar material probatorio obtenido en violación del derecho a la asistencia letrada en el juicio.
- **Impacto financiero y económico**
- **Opción estratégica 1:** Si bien no se conocen nuevas cargas financieras inmediatas asociadas a esta opción, no conducirá a una reducción de los costes en el presupuesto de los Estados miembros destinado a la aplicación de la ley ni de los costes en que incurrir los sospechosos o acusados en concepto de recursos o derivados de actuaciones frustradas o retrasadas relacionadas con un acceso insuficiente a asistencia letrada.
- **Opción estratégica 2:** Depende del grado de aplicación de los Estados miembros de todas o algunas de las disposiciones incluidas en la Recomendación.
- **Opción estratégica 3:** La carga financiera que deberán soportar los Estados miembros por término medio estará **en torno a los 300 000 EUR para los Estados miembros más grandes y entre 4 100 EUR y 70 950 EUR para los pequeños**. También habrá un impacto económico y financiero para los individuos. En la EI se cuantifica aproximadamente en unos **1 500 EUR** por persona sujeta a una ODE.
- **Opción estratégica 4:** Se estima que el impacto financiero de esta opción sobre los Estados miembros ronda los **179 millones EUR** para los Estados miembros grandes y unos **110 millones EUR** para los de tamaño mediano. En cuanto a los costes financieros para los individuos, se estiman entre **4 170 EUR y 5 200 EUR** por sospechoso/acusado y por caso (individuos sujetos a procesos penales) y en torno a **1 500 EUR** por persona y por caso (individuos sujetos a la ODE).

Impacto sobre los sistemas judiciales nacionales

- **Opción estratégica 1:** Cabe la posibilidad de que la necesidad de ejecutar determinados fallos del TEDH y determinadas recomendaciones del CPT incrementen la divergencia existente, habida cuenta especialmente de que hay indicios que apuntan a que los Estados miembros interpretan de diversas maneras los pronunciamientos del TEDH.
- **Opción estratégica 2:** Resulta poco probable que este efecto vaya a ser algo más significativo que el de los fallos del TEDH y de las recomendaciones del PCT.
- **Opción estratégica 3:** Esta opción garantizaría que los sistemas judiciales nacionales se alineen en términos generales con los preceptos del CEDH, la jurisprudencia del TEDH y las recomendaciones del CPT, para lo cual serán necesarias algunas reformas legislativas.

- **Opción estratégica 4:** Se necesitarán reformas legislativas de calado para cumplir los requisitos de la Directiva. Es posible que algunos Estados miembros tengan problemas para aceptar algunos de los requisitos que implica esta opción.
- Comparación de opciones:

La opción estratégica 3 presenta la mejor combinación de costes y efectividad a la hora de alcanzar los objetivos. **Por ello, es la opción preferida:**

Objetivos/costes	Opción estratégica 1:	Opción estratégica 2:	Opción estratégica 3:	Opción estratégica 4:
Ahorro logrado por la mejora en la cooperación judicial	0	√	√√	√√[√]
Impacto sobre los derechos fundamentales	Bajo	Bajo	Medio a bajo	Alto
Impacto financiero y económico (puede consultarse una explicación completa en los cuadros de los anexos V y VI)	0 ¹	Variable, dependiendo del grado en que los Estados miembros apliquen las disposiciones de la Recomendación	<p>Para los Estados miembros:</p> <p>Se estima que el coste de prestar asistencia letrada en los procedimientos de la ODE en el Estado miembro de ejecución ronda los 300 000 EUR para los Estados miembros grandes [con las reservas mencionadas en el cuadro que figura en el punto 5.3.3]</p> <p>NB. Se ha constatado que todas las demás condiciones impuestas por la Directiva que van más allá de la Opción 1 no suponen coste adicional. (para un análisis más completo de todos estos datos, véase el cuadro que figura en el anexo V)</p>	<p>Para los Estados miembros:</p> <p>El coste de esta opción por lo que respecta a la <u>fecha de inicio</u> sería de 179 millones EUR para los Estados miembros grandes y de unos 110 millones EUR para los Estados miembros de tamaño mediano [con las reservas mencionadas en el cuadro que figura en el punto 5.3.4]. .</p> <p>El coste de esta opción por lo que respecta a la <u>fecha de finalización</u> oscilaría entre 309 millones EUR para los Estados miembros grandes con un régimen generoso de asistencia jurídica gratuita y los 137 046 EUR para los de tamaño mediano con un acceso más restringido a la asistencia jurídica gratuita.</p> <p>Se estima que el coste de prestar asistencia letrada en los <u>procedimientos de la ODE</u> en el Estado miembro de ejecución ronda los 300 000 EUR para los Estados miembros grandes y entre 4 100 y 70 950</p>

¹ No obstante, como se ha explicado en el punto 5.3.1, esta opción implicará costes significativos para los Estados miembros que no observen los requisitos del CEDH.

				<p>EUR para los Estados miembros pequeños.</p> <p><u>NB.</u> Se ha constatado que todas las demás condiciones impuestas por la Directiva que van más allá de la Opción 1 no suponen coste adicional (para un análisis más completo de todos estos datos, véase el cuadro que figura en el anexo VI)</p>
	<p>Para los individuos: 0</p>	<p>Para los individuos: 0</p>	<p>Para los individuos: Unos 1 500 EUR por persona sujeta a una ODE</p>	<p>Para los individuos:</p> <p>1. Individuos sujetos a procesos penales: entre unos 4 170 EUR y 5 200 EUR por sospechoso/acusado por caso</p> <p>2. Individuos sujetos a ODE: unos 1 500 EUR por persona sujeta a una ODE.</p>
<p>Impacto sobre los sistemas judiciales nacionales</p>	<p>0</p>	<p>Bajo a medio</p>	<p>Medio a bajo</p>	<p>Alto</p>

Es evidente que la opción 4 es la más efectiva a la hora de alcanzar los objetivos generales y específicos; sin embargo, la Opción 3 solo es ligeramente menos efectiva. En términos de eficiencia, empero, los costes que para los Estados miembros lleva aparejados la Opción 4 (del orden de varios cientos de millones EUR) son incomparablemente más elevados que los que probablemente fuera a generar la Opción 3 (300 000 EUR por Estado miembro). Por consiguiente, no parece que la diferente magnitud de costes vaya a justificar el escaso beneficio en términos de objetivos logrados. En cuanto al impacto financiero sobre los individuos, hay también una notable diferencia entre las opciones 3 y 4: esta última cuesta varios miles de euros por persona y por asunto penal.

VALOR AÑADIDO DE LA UE Y PROPORCIONALIDAD DE LA OPCIÓN PREFERIDA

La opción preferida garantizará que todos los sospechosos y acusados en la UE tengan derecho a un acceso adecuado y efectivo a un abogado. Además, todos los sospechosos y acusados que se encuentren privados de libertad tendrán derecho a que se notifique su detención a un tercero. La Directiva generará a los Estados miembros obligaciones que, una vez aplicadas, serán ejecutables en los tribunales de los Estados miembros. El Tribunal Europeo de Justicia arbitrará recursos en caso de incumplimiento y ello, junto con la facultad de la Comisión de incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros,

supondrá grandes incentivos para que los Estados miembros cumplan las obligaciones que les impone la Directiva.

El derecho de acceso a un abogado y que se notifique la detención debe explicitarse en el ordenamiento jurídico de la UE, dado que los artículos 4, 7, 47 y 48 de la Carta de la UE establecen la protección frente a los tratos inhumanos o degradantes, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, así como los derechos de presunción de inocencia y de la defensa. El artículo 82, apartado 2, del TFUE establece una base clara para el establecimiento de normas mínimas a escala de la UE en relación con los derechos de los individuos en materia penal.

Además, se espera que la opción preferida consiga ahorros por la reducción del número de recursos, condenas del TEDH o demoras en los procedimientos de cooperación judicial. Se puede calcular que estos ahorros serían, para todos los Estados miembros y los diez próximos años, del orden de entre **3,73 millones EUR** y **11,19 millones EUR**.

SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

Habida cuenta de que la Directiva recoge, al menos en cierta medida, las obligaciones vigentes del CEDH o las obligaciones que ya existen de alguna forma en una serie de Estados miembros, se espera que un plazo de dos años dé a los Estados miembros el tiempo suficiente para introducir los cambios necesarios en sus legislaciones y prácticas nacionales respectivas. La combinación del derecho de acceso a un abogado y de notificación de la detención en una misma medida con idéntica fecha de ejecución facilitará la tarea de los Estados miembros, ya que en 21 Estados miembros las disposiciones legales sobre el acceso a un abogado y la notificación de la detención se encuentran actualmente en el mismo instrumento de su legislación nacional. Además, para muchos Estados miembros esta no será la primera vez que se plantean esta cuestión, ya que pueden apoyarse en respuestas que muchos de ellos ya han dado a las recomendaciones del CPT en materia de notificación de la detención. Las reformas judiciales que algunos Estados miembros han llevado a cabo recientemente con el fin de adaptar la legislación nacional a la jurisprudencia del TEDH ponen de relieve que se pueden introducir cambios sustanciales incluso en plazos más breves.

Además de un plan de ejecución que acompaña a la propuesta de Directiva, la Directiva dispondrá que los Estados miembros deben informar de la ejecución efectiva de las medidas legislativas o no legislativas en función de la naturaleza de los cambios propuestos. La Comisión tiene la intención de llevar a cabo un estudio empírico específico que preste especial atención al acopio de datos entre tres y cinco años después del inicio de la aplicación de la propuesta.