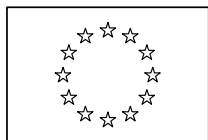


ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.7.2010  
SEC(2010) 908

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN  
que acompaña a la**

**Propuesta de  
DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO  
relativa al derecho a la información en los procesos penales**

***RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO***

{COM(2010) 392 final}  
{SEC(2010) 907}

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

### 1. CONTEXTO Y PROCEDIMIENTO

Para incrementar la confianza recíproca y mejorar así el funcionamiento del reconocimiento mutuo, en noviembre de 2009 el Consejo Europeo aprobó el plan de trabajo sobre los derechos procesales<sup>1</sup> en el que se establece un planteamiento gradual para reforzar los derechos de los sospechosos y acusados:

<b>Medidas previstas actualmente en el plan de trabajo:</b>
<b>Medida A:</b> Traducción e interpretación
<b>Medida B:</b> Información sobre los derechos y las acusaciones
<b>Medida C:</b> Asesoramiento jurídico y asistencia jurídica gratuita
<b>Medida D:</b> Comunicación con parientes, empleadores y autoridades consulares
<b>Medida E:</b> Salvaguardias especiales para sospechosos o acusados que sean vulnerables

La presente evaluación de impacto se refiere a la medida B, cuyo objetivo es mejorar la situación de los sospechosos garantizando que reciban información tanto sobre sus derechos como sobre la causa incoada contra ellos en los procesos penales.

La evaluación de impacto es empírica en sentido amplio: se consultó a las partes interesadas en diversas ocasiones, por ejemplo en las reuniones del Foro de la Justicia de 2008 y 2009. En la evaluación se han tenido también en cuenta las conclusiones de algunos estudios académicos recientes.

### 2. PROBLEMA

#### 2.1. Información insuficiente en los procesos penales

El acceso a la información por parte de los sospechosos y acusados es un factor clave para asegurar un proceso justo. No se puede presuponer que los sospechosos tengan conocimiento suficiente de sus derechos (por ejemplo, del derecho a recibir asesoramiento jurídico) en el momento de la detención para que puedan acogerse efectivamente a ellos. Prever el suministro de información sobre los derechos es la vía que permite acceder a todos ellos. Los acusados también deben conocer en detalle la causa incoada contra ellos y qué pruebas existen con el fin de preparar su defensa.

Los sospechosos y acusados no siempre reciben esa información. Los Estados miembros tienen distintos sistemas para transmitir la información, y algunos datos no se comunican en

---

<sup>1</sup> 2009/C 295/01

algunos de ellos. Por ejemplo, en cuatro Estados miembros la legislación no obliga a informar a los sospechosos del derecho a recibir asesoramiento jurídico, y solo en diez Estados miembros se informa a los sospechosos de sus derechos mediante una notificación impresa (declaración de derechos). La legislación y las prácticas varían considerablemente de un Estado miembro a otro por lo que respecta a la información sobre el asunto: se puede entregar un resumen escrito o el abogado del acusado puede recibir acceso al expediente y hacer copias de las partes pertinentes. En tres Estados miembros no existe acceso al expediente e incluso en aquellos que prevén tal acceso, la fase del proceso en que se permite varía significativamente.

### *2.1.1. Efectos adversos sobre los procesos penales y cooperación judicial*

Cuando no se informa adecuadamente a los sospechosos, los procesos penales pueden ser injustos y ello puede entrañar costes innecesarios debido a la prolongación de los procedimientos, los recursos y el abandono de los procesamientos en los Estados miembros en que tienen lugar los procesos.

La falta de información puede generar problemas y costes en otros Estados miembros cuando un tribunal del Estado miembro en el que tiene lugar un proceso penal original solicita la cooperación de otros Estados miembros. Los instrumentos de la UE para facilitar la cooperación judicial entre Estados miembros (como la orden de detención europea, ODE) se basan en el principio del reconocimiento mutuo, es decir, en la ejecución de las resoluciones judiciales de otros Estados miembros sin someterlas previamente a una revisión adicional. Para tal reconocimiento semiautomático es necesario que exista confianza entre los jueces y los órganos jurisdiccionales. Cuando la confianza sea insuficiente no funcionará el reconocimiento mutuo, los procesos se prolongarán, se retrasará la ejecución de las resoluciones judiciales extranjeras y se generarán costes. En un reciente caso británico, las alegaciones formuladas en el sentido de que al sospechoso no se le había proporcionado información suficiente durante el proceso en el Estado miembro que había dictado la orden de detención europea para su entrega, pueden haber contribuido a que el procedimiento de entrega durara más de un año, conllevara diversos recursos ante tribunales superiores y una instancia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con implicaciones significativas por lo que respecta a los costes.

### *2.1.2. Las disposiciones jurídicas vigentes no ofrecen una protección adecuada*

Hoy por hoy no existen normas suficientemente rigurosas y que se apliquen adecuadamente. Si bien es cierto que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) establece los derechos mínimos, las partes interesadas coinciden en señalar que ni el Convenio ni su mecanismo de aplicación ofrecen, en todos los casos, protección suficiente en relación con el suministro de información adecuada, en particular acerca de los derechos y las acusaciones. La razón es que los derechos a la información contemplados en los artículos 5 y 6 del CEDH no van lo suficientemente lejos, y pueden pasar años antes de que se resuelvan las peticiones elevadas al Tribunal de Derechos Humanos, dando lugar únicamente a una rectificación *a posteriori* de eficacia limitada.

## **2.2. Reajuste de la política de justicia de la UE y fomento de la libre circulación de ciudadanos mediante el fortalecimiento de los derechos fundamentales**

Aunque a escala de la UE se han adoptado diversas medidas que garantizan a los ciudadanos un alto nivel de seguridad (como la introducción de la orden de detención europea), hasta la fecha no se había logrado acordar ninguna medida relativa a las normas necesarias para

garantizar un juicio justo. Al adoptar el plan de trabajo sobre derechos procesales en noviembre de 2009, el Consejo reconoció la necesidad de adoptar medidas urgentes para fortalecer los derechos procesales de los sospechosos en la UE. Dicho plan sienta las bases para una actuación de la UE que garantice una protección de los derechos fundamentales superior a la que se contempla en el CEDH. Ello daría también una significación específica en la legislación de la Unión a las garantías sobre un juicio justo consagradas en los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y contribuiría a la eliminación de los obstáculos reales o imaginarios a la libre circulación de ciudadanos, como se garantiza en el artículo 21, apartado 2, del TFUE.

### 2.3. Alcance actual y futuro del problema

Aunque no se dispone de datos sobre el número de procesos en relación con los cuales se denuncia la falta de información, algunas partes interesadas señalan que el problema de la información insuficiente, si no es endémico, sí es agudo y no se limita a determinados Estados miembros. Se prevé que se mantenga el insuficiente nivel de confianza recíproca entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, puesto que seguramente vuelvan a registrarse casos en que las autoridades de los Estados miembros no proporcionen información a los sospechosos o acusados. Dado que el aumento de la circulación de los ciudadanos entre los Estados miembros incrementará la necesidad de cooperación judicial y que en el futuro próximo se tendrán que ejecutar y aplicar otras medidas de cooperación judicial a escala de la UE, la necesidad de mejorar la confianza recíproca será todavía más acuciante.

### 2.4. Competencia de la UE para actuar

En virtud del artículo 82, apartado 2, letra b), del TFUE se pueden adoptar, mediante directivas, normas mínimas relativas a los derechos de los individuos en los procesos penales, en la medida necesaria para facilitar tanto el reconocimiento mutuo de las sentencias y las resoluciones judiciales como la cooperación judicial en asuntos penales que tengan una dimensión transnacional. Como hoy por hoy existen grandes diferencias entre los Estados miembros por lo que respecta al suministro de información, es poco probable que los Estados miembros, individualmente, sean capaces de establecer una norma suficientemente elevada de suministro de información en toda la UE. Este objetivo solo se puede lograr si se actúa a nivel de la UE.

## 3. OBJETIVOS

<b>General:</b>	<p>Mejorar la cooperación judicial restaurando la confianza recíproca entre los Estados miembros acerca del funcionamiento equitativo de los sistemas de justicia penal.</p> <p>Garantizar un nivel elevado de protección de los derechos fundamentales en los procedimientos penales, fomentando así la libre circulación de ciudadanos de la UE en todo su territorio.</p>	
<b>Específico:</b>	<p>Facilitar la ejecución y la aplicación de las resoluciones judiciales en asuntos penales velando por que los sospechosos reciban suficiente <b>información sobre sus derechos</b>, preferiblemente por escrito, para que puedan ejercitar eficazmente sus derechos de defensa.</p>	<p>Facilitar la ejecución y la aplicación de las resoluciones judiciales en asuntos penales velando por que los acusados reciban <b>información</b> detallada y suficiente <b>sobre la causa incoada contra ellos</b> para que puedan preparar adecuadamente su defensa o impugnar las resoluciones previas a la fase de enjuiciamiento.</p>

<b>Operativo:</b>	<p>La información proporcionada a los sospechosos sobre su derecho a un juicio justo debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ofrecerse en términos sencillos, fácilmente comprensibles por el sospechoso;</li> <li>• suministrarse en el primer contacto con la policía;</li> <li>• incluir los derechos básicos aplicables en virtud del CEDH y la CDFUE en caso de detención, primer interrogatorio y durante la privación de libertad;</li> <li>• suministrarse de tal manera que sea posible verificar que la información se ha transmitido.</li> </ul>	<p>La información proporcionada a los acusados sobre la acusación o los cargos debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ser lo suficientemente detallada para permitir la preparación adecuada de la defensa o impugnar las resoluciones de la fase previa al enjuiciamiento;</li> <li>• suministrarse tempestivamente y de tal manera que el acusado comprenda la causa incoada contra él;</li> <li>• suministrarse de tal manera que sea posible verificar que la información se ha transmitido.</li> </ul>
-------------------	---	--

#### 4. OPCIONES Y SU IMPACTO

- **Mantenimiento del *statu quo*:** Esta opción implicaría no tomar medidas a nivel de la UE.
- **Opciones A: Abordar el problema del suministro deficiente de información adecuada sobre los derechos a los sospechosos:**

*Actuación no legislativa:*

- **Opción A1:** Campaña de información en todo el territorio de la UE sobre los derechos de defensa mínimos.
- **Opción A2:** Recomendación del Consejo sobre buenas prácticas en lo que hace al suministro de información a sospechosos y acusados sobre sus derechos.

*Actuación legislativa de la UE:*

- **Opción A3:** Deber, en todo el territorio de la UE, de informar a los sospechosos acerca de sus derechos mediante los medios que elijan los Estados miembros.
- **Opción A4:** Deber, en todo el territorio de la UE, de informar acerca de sus derechos a los sospechosos detenidos mediante una declaración de derechos, redactada por los Estados miembros, que incluya una serie de derechos mínimos comunes (derechos del CEDH y Derecho de la UE), aparte de los derechos que añadan los Estados miembros ateniéndose a sus propias legislaciones.
- **Opción A5:** Deber, en todo el territorio de la UE, de informar acerca de sus derechos a los sospechosos detenidos mediante una declaración de derechos que incluya una enumeración normalizada de los derechos mínimos en toda la UE según lo dispuesto en el anexo de la Directiva.

**Opciones B: Abordar el problema del suministro deficiente, a los acusados, de información adecuada sobre la causa incoada contra ellos (la información no siempre se suministra tempestivamente, en detalle y en términos que puedan comprender):**

*Actuación no legislativa:*

- **Opción B1:** Recomendación del Consejo sobre buenas prácticas y formación en materia de suministro de información a los acusados sobre la causa incoada contra ellos.

*Actuación legislativa de la UE:*

- **Opción B2:** Deber, en todo el territorio de la UE, de informar a los acusados sobre la causa incoada contra ellos mediante los medios que elijan los Estados miembros.
- **Opción B3:** Deber, en todo el territorio de la UE, de informar a los acusados sobre la causa incoada contra ellos, y concesión de acceso al expediente (a ellos o a sus abogados).

## 5. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

En los cuadros siguientes se comparan las calificaciones relativas de las distintas opciones con los objetivos específicos y operativos. Las opciones se clasifican en función de su potencial de cumplir los objetivos definidos en la parte 3. En la suma final reciben idéntica ponderación las calificaciones relativas a la eficacia prevista a efectos de la consecución de los objetivos.

**Las opciones A5 y B3 muestran el mayor potencial, por lo que son las preferidas.**

**Cuadro 5.1: Comparación de calificaciones de las opciones A:**

Objetivos/coste	<i>statu quo</i>	A1	A2	A3	A4	A5
Garantizar que los sospechosos reciban suficiente información para poder ejercer sus derechos eficazmente	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Proporcionar información en términos sencillos, fácilmente comprensible por el sospechoso	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√

**Cuadro 5.1: Comparación de calificaciones de las opciones A:**

<b>Objetivos/coste</b>	<i>statu quo</i>	<b>A1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>	<b>A4</b>	<b>A5</b>
Proporcionar información en el primer contacto con la policía e incluir los derechos básicos aplicables en virtud del CEDH y la CDFUE en casos de detención, primer interrogatorio y durante la privación de libertad	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
Garantizar que exista un medio para verificar que la información se ha transmitido	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Mejorar la confianza de los Estados miembros en el funcionamiento equitativo de los sistemas de justicia penal en todo el territorio de la UE	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
<b>Puntuación total:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>25</b>

**Cuadro 5.1: Comparación de calificaciones de las opciones A:**

Objetivos/coste	<i>statu quo</i>	A1	A2	A3	A4	A5
Carga financiera para los EM <sup>2</sup>	-	100 000 € - 10 millones € (costes globales para la UE)	<u>Gastos únicos de preparación:</u> 0 € - 2,5 millones €  <u>Gastos operativos anuales:</u> 0 € - 4,6 millones €	<u>Gastos únicos de preparación:</u> 0 € - 2,5 millones €  <u>Gastos operativos anuales:</u> 5 000 € - 4,6 millones €	<u>Gastos únicos de preparación:</u> 15 000 € - 2,5 millones €  <u>Gastos operativos anuales:</u> 5 000 € - 4,6 millones €	<u>Gastos únicos de preparación:</u> 5 000 € - 2,5 millones €  <u>Gastos operativos anuales:</u> 5 000 € - 4,6 millones €
Ahorro potencial de costes en los EM en los que tienen lugar procedimientos penales	-	bajo	bajo	bajo a medio	medio	medio a alto

**Cuadro 5.2: Comparación de calificaciones de las opciones B:**

Objetivos/coste	<i>statu quo</i>	B1	B2	B3
Garantizar que los acusados reciban información detallada suficiente sobre la causa, de modo que puedan preparar adecuadamente su defensa o impugnar las resoluciones previas a la fase de enjuiciamiento	0	√√	√√√	√√√√

<sup>2</sup>

Banda basada en un modelo de cálculo para los Estados miembros que incurrirán con mayor probabilidad en gastos de aplicación debido a la divergencia entre la práctica actual y la contemplada en la opción. **A raíz de la indisponibilidad de datos estadísticos, las cifras sobre los costes operativos no tienen en cuenta el nivel *actual* de los gastos operativos, de modo que la carga financiera *adicional* que conlleva la aplicación de la opción de que se trate no se puede calcular con precisión, pero cabe prever que sea una fracción de la cifra indicativa aquí presentada.**

**Cuadro 5.2: Comparación de calificaciones de las opciones B:**

<b>Objetivos/coste</b>	<i>statu quo</i>	<b>B1</b>	<b>B2</b>	<b>B3</b>
Proporcionar información tempestivamente, de tal manera que el acusado comprenda la causa contra él	0	√	√√√	√√√√
Garantizar que exista un medio para verificar que la información se ha transmitido	0	√	√√	√√√
Mejorar la confianza de los Estados miembros en el funcionamiento equitativo de los sistemas de justicia penal en todo el territorio de la UE	0	√	√√√	√√√√√
<b>Puntuación total:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>17</b>
Carga financiera para los EM <sup>3</sup>	-	<u>Gastos únicos:</u> 0 € - 2,6 millones €  <u>Gastos operativos:</u> 270 000 € - 21 millones €	<u>Gastos únicos:</u> 0 € - 2,6 millones €  <u>Gastos operativos:</u> 1 000 000 € - 30 millones €	<u>Gastos únicos:</u> 9 000 € - 2,6 millones €  <u>Gastos operativos:</u> 270 000 € - 21 millones €
Ahorro potencial de costes en los EM en los que tienen lugar procedimientos penales	-	bajo	bajo	medio

## 6. OPCIÓN PREFERIDA

La opción preferida es una **combinación de las opciones A5 y B3**:

<sup>3</sup> Véase la advertencia de la nota a pie de página nº 2.

Adopción de una Directiva que obliga a los Estados miembros a garantizar:

- que los sospechosos y acusados objeto de detención sean informados acerca de sus derechos en los procesos penales mediante una declaración de derechos redactada por los Estados miembros en una lengua que comprendan, que incluya una enumeración normalizada, en toda la UE, de los derechos mínimos en materia de juicio justo, según lo dispuesto en el anexo de la Directiva, y, cuando proceda, los derechos adicionales en virtud de las legislaciones respectivas de los Estados miembros;
- que los sospechosos y acusados sean informados de la causa contra ellos, información que habrá de incluir la concesión de acceso gratuito al expediente, a ellos mismos o a sus abogados.

### **6.1. Valor añadido de la actuación de la UE y proporcionalidad de la opción preferida**

La opción preferida crea nuevos deberes uniformes, a escala de la UE (utilización de una declaración de derechos y acceso al expediente). Este efecto armonizador señala la eficacia de la opción preferida en lo que hace al suministro de información adecuada y al fomento de la confianza en la equidad de los procesos en otros Estados miembros. Si bien es cierto que las opciones A5 y B3 crean nuevos deberes, lo hacen únicamente en relación con el asunto básico de la medida que nos ocupa: el derecho a la información. No crean nuevos derechos desvinculados del suministro de formación.

Ambos aspectos de la opción preferida son proporcionados: aunque es probable que uno y otro obliguen a distintos Estados miembros a modificar sus leyes de enjuiciamiento penal, no existe ningún otro medio eficaz para asegurar que los sospechosos reciban amplia información.

### **6.2. Impacto financiero en los Estados miembros**

El principal impacto financiero de la **opción A5** lo constituyen los costes únicos de preparación/inicio incurridos para la introducción de los regímenes de declaraciones de derechos. Se trata, principalmente, de los costes de redactar y traducir las declaraciones y proporcionar formación a los agentes de policía y, en su caso, a los jueces y fiscales. Es probable que estos costes oscilen entre 10 000 y 2,5 millones EUR por Estado miembro (los modelos de cálculo ofrecen una banda de 10 600 a 70 000 EUR para Malta y de 655 000 a 2,5 millones EUR para Francia). Es probable que los costes reales tiendan a situarse en el extremo inferior de estas bandas. El efecto de la opción A5 sobre los costes operativos de cada Estado miembro depende fundamentalmente de la información que ya se proporcione a los sospechosos acerca de sus derechos y del tiempo que se consuma en la operación. Con toda probabilidad, las implicaciones presupuestarias serán mínimas en el caso de los Estados miembros que ya aplican regímenes de declaraciones de derechos. En relación con los Estados miembros que ya informan verbalmente a los sospechosos acerca de sus derechos, el efecto sobre los costes por caso dependerá del nivel de detalle de la información verbal que se esté proporcionando actualmente.

En cuanto a la **opción B3**, la mayoría de los Estados miembros incurrirán en costes únicos insignificantes al aplicar la Directiva, pues ya permiten tener acceso al expediente. Así pues, sólo se prevén este tipo de costes para la introducción de acceso al expediente en el caso de los tres Estados miembros que todavía no garantizan ese derecho. Los costes guardarán relación principalmente con el suministro de formación a los agentes de policía, jueces y

fiscales, y oscilarán entre 9 000 y 2,6 millones EUR por Estado miembro. Aunque no se puede prever el impacto exacto de esta opción sobre los costes operativos, es probable que sea muy limitado incluso en el caso de los tres Estados miembros que tendrán que introducir este derecho.

## **7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN**

Prever un mecanismo sólido de supervisión y evaluación es crucial para garantizar que los derechos contemplados sean respetados, tanto en la práctica como en la legislación. La Comisión tiene previsto llevar a cabo un estudio empírico específico, en el que se hará énfasis en la recogida de datos, una vez hayan transcurrido 3-5 años desde la aplicación de la propuesta, para obtener información cuantitativa y cualitativa pormenorizada sobre la eficacia de la propuesta. Una vez establecidas todas las medidas del plan de trabajo será esencial evaluar cada una de ellas en su contexto, así como al eficiencia del plan de trabajo en su conjunto.