



Bruselas, 27.11.2013
COM(2013) 820 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Avanzar en el programa de garantías procesales de los sospechosos o acusados de la
Unión Europea – Fortalecer las bases del espacio europeo de justicia penal**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Avanzar en el programa de garantías procesales de los sospechosos o acusados de la Unión Europea – Fortalecer las bases del espacio europeo de justicia penal

Es de todos conocida la máxima *justice must not only be done, but be seen to be done* (no sólo se debe hacer justicia, sino también se debe mostrar que se hace justicia). En el Espacio Europeo de Justicia, el corolario es que los ciudadanos no solo deben disfrutar del derecho a un juicio justo en cualquier lugar de la Unión Europea, sino también confiar en que así será al ejercer su derecho a la libre circulación en la Unión Europea. Las autoridades judiciales de los Estados miembros también deben confiar en sus sistemas judiciales respectivos para actuar equitativamente.

A fin de desarrollar este espacio de justicia basado en la confianza y el reconocimiento mutuo, se instó a la Comisión, en el Programa de Estocolmo¹, a presentar propuestas para reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados². Este mandato político, centrado en la consolidación de los derechos de los ciudadanos en los procesos penales a fin de garantizar el derecho a un juicio justo en toda la Unión Europea, dio lugar al programa de derechos procesales de la Comisión.

El presente paquete de medidas es la continuación de un programa legislativo que ha dado buenos resultados. Paso a paso, se ha avanzado mucho y la Unión Europea ha adoptado tres Directivas sobre los derechos procesales.

- La Directiva relativa al derecho a **interpretación y a traducción** en los procesos penales se adoptó en 2010 y debe transponerse a más tardar el 27 de octubre de 2013³. Los acusados dispondrán de interpretación gratuita no solo durante el juicio sino también durante el interrogatorio policial y las reuniones importantes con el letrado, así como de traducción escrita de los documentos fundamentales para ejercer su derecho a la defensa.
- La Directiva relativa al derecho a la **información** en los procesos penales se adoptó en 2012 y debe aplicarse, a más tardar, el 2 de junio de 2014⁴. A los sospechosos que estén detenidos se les suministrará una declaración de derechos escrita en un lenguaje fácilmente comprensible, con información sobre sus derechos. Esta declaración se traducirá cuando sea necesario.
- La Directiva sobre el derecho a la **asistencia de letrado y el derecho a comunicarse durante la privación de libertad** se adoptó en octubre de 2013⁵. Esta medida constituye el núcleo del programa de derechos procesales. A todo sospechoso se le garantizará el derecho a la asistencia de letrado desde las fases iniciales del procedimiento hasta su conclusión. Por otra parte, toda persona privada de libertad tendrá la posibilidad de comunicarse con su familia y, si está detenida en otro país de la UE, con su consulado.

¹ DOC 115 de 4.5.2010, p. 1.

² DO C 291 de 4.12.2009, p. 1.

³ Directiva 2010/64/UE de 20 de octubre de 2010, DO L 280 de 26.10.2010, pp. 1-7.

⁴ Directiva 2012/13/UE de 22 de mayo de 2012, DO L 142 de 1.6.2012, pp. 1-10.

⁵ Directiva 2013/48/UE de 22 de octubre de 2013, DO L 294 de 6.11.2013, pp. 1-12.

Estas Directivas son hitos que refuerzan los derechos procesales de los ciudadanos de la UE. Las novedades del Tratado de Lisboa en el ámbito del Derecho penal, incluida la adopción de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo y el Parlamento Europeo en calidad de colegislador, han dado lugar a estos instrumentos pioneros, creados por el esfuerzo común de las instituciones.

Además, en junio de 2011 se publicó el Libro Verde relativo a la aplicación de la legislación de justicia penal de la UE en el ámbito de la **detención**, que analiza los vínculos entre la detención y la confianza mutua en la UE. Las condiciones de detención pueden influir directamente en el buen funcionamiento y el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, al igual que unas condiciones de detención deficientes podrían llevar a un juez a denegar la entrega de una persona buscada, por ejemplo, en el procedimiento de la orden de detención europea⁶. Las respuestas y su análisis se han publicado en el sitio *web* de la Comisión. La conclusión es que, si bien la detención preventiva y la promoción de alternativas a esta son cuestiones importantes que han planteado los Estados miembros y la sociedad civil, la prioridad es la aplicación correcta y oportuna de la legislación vigente de la UE⁷.

La presente Comunicación presenta un **paquete de cinco actos jurídicos** para avanzar en el **programa de derechos procesales y seguir reforzando las bases del espacio europeo de justicia penal**. El paquete de medidas es consecuencia de la adopción reciente de las tres Directivas sobre los derechos procesales.

Consiste en tres propuestas de Directiva sobre:

- 1) el refuerzo de determinados aspectos de la **presunción de inocencia** y el derecho a estar presente en los procesos penales;
- 2) las garantías especiales de los **menores** sospechosos o acusados en los procesos penales, y
- 3) la **asistencia jurídica gratuita provisional** para los sospechosos o acusados privados de libertad, y la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea.

Dado que las medidas adoptadas deben ser proporcionadas al objetivo de la acción de la UE, también incluye dos **Recomendaciones de la Comisión** sobre:

- 4) garantías procesales de las personas vulnerables sospechosas o acusadas en los procesos penales, y
- 5) el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los sospechosos o acusados en los procesos penales.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN A NIVEL DE LA UE

- *Base común: la Carta de la UE y el CEDH*

La UE tiene una gran tradición de desarrollo y promoción de los derechos fundamentales. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta de la UE) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) constituyen las bases para la protección de los derechos de los sospechosos o acusados en los sistemas de justicia penal en la Unión Europea. El Tratado establece que la

⁶ Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros, DO L 190 de 18.7.2002, pp. 1-18.

⁷ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

Carta de la UE es jurídicamente vinculante⁸ y que la Unión Europea se adherirá al CEDH⁹. Todos los Estados miembros son signatarios del CEDH. El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, a la presunción de inocencia y los derechos de la defensa, regulados en los artículos 47 y 48 de la Carta de la UE y en el artículo 6 del CEDH, deben garantizarse en el espacio de justicia de la UE. Esto significa que los Estados miembros reconocen un marco jurídico sustancial para los derechos regulados en el paquete de medidas.

Cambio de prioridad: completar la seguridad con los derechos procesales y la confianza mutua como condición del reconocimiento mutuo

En la década anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la legislación de la UE se centró en facilitar la lucha contra la delincuencia, dando lugar a un número impresionante de instrumentos de cooperación judicial y reconocimiento mutuo destinados a perseguir a los infractores. El más conocido es la Decisión marco sobre la orden de detención europea, que permite la transferencia rápida de personas buscadas entre los Estados miembros. El objetivo principal es garantizar que la libre circulación de ciudadanos a través de las fronteras de la UE no dificulte la acción coercitiva transfronteriza de las autoridades competentes.

Estos instrumentos de la UE permiten a las autoridades judiciales nacionales reconocer mutua, fácil y rápidamente, las medidas de investigación y las resoluciones condenatorias en toda la Unión Europea. Dichas autoridades asumen que la solicitud será reconocida y ejecutada, ya que todos los Estados miembros tienen sistemas judiciales que garantizan el derecho a un juez imparcial en un grado relativamente similar.

El sistema de reconocimiento mutuo solo puede funcionar de manera satisfactoria si los Estados miembros confían en sus respectivos sistemas de justicia penal. Sin embargo, la protección de los derechos procesales de los sospechosos y acusados sigue presentando muchas diferencias entre los Estados miembros. Esta situación da lugar a desfases en la búsqueda de la confianza mutua entre los Estados miembros de la UE. Para superar estos desfases, la Unión Europea debe garantizar que todos los Estados miembros reconozcan un nivel mínimo común de derechos procesales, y que estos derechos pueden aplicarse conforme al Derecho de la UE.

Por este motivo, el Tratado de Lisboa permite actuar a nivel de la UE en relación con los derechos de las personas en el procedimiento penal, según el artículo 82, apartado 2, letra b), del TFUE. Esto también se expone en el mandato que el Consejo Europeo otorgó a la Comisión, para el periodo 2010-2014: «...en el ámbito de la cooperación judicial y policial se han realizado grandes progresos en lo que se refiere a las medidas encaminadas a facilitar el enjuiciamiento. Ha llegado ahora el momento de actuar para conseguir un mayor equilibrio entre estas medidas y la protección de los derechos procesales de cada persona. Deben llevarse a cabo esfuerzos para reforzar las garantías procesales y el respeto del Estado de Derecho en el marco de los procesos penales, independientemente del lugar al que los ciudadanos hayan decidido viajar o en el que deseen estudiar, trabajar o vivir, dentro de la Unión Europea.»¹⁰

- *Confianza de los ciudadanos en la igualdad de condiciones en materia de derechos procesales*

La necesidad de proteger el derecho de los sospechosos o acusados a un juicio imparcial tiene una dimensión transfronteriza evidente. Alrededor de 14,1 millones de ciudadanos de la UE

⁸ Artículo 6, apartado 1, del TUE.

⁹ Artículo 6, apartado 3, del TUE.

¹⁰ Considerando 10, DO C 291 de 4.12.2009, p. 1.

residen permanentemente fuera de sus países de origen¹¹, el 10 % de los ciudadanos de la UE ha vivido y trabajado en el extranjero en alguna etapa de su vida, y el 13 % ha viajado al extranjero por estudios o formación¹². Puesto que las personas están continuamente viajando y cruzando las fronteras de la Unión Europea, y pueden verse implicadas en procesos penales fuera de sus países de origen, la Unión Europea debe garantizar el reconocimiento de los derechos procesales en igualdad de condiciones en los procesos penales.

2. ES HORA DE ADOPTAR MEDIDAS BIEN ESTUDIADAS QUE HAGAN AVANZAR EL PROGRAMA DE DERECHOS PROCESALES DE LA UNIÓN EUROPEA

- *¿Por qué ir más lejos en la UE?*

Una vez aplicadas por los Estados miembros, las Directivas sobre derechos procesales aprobadas recientemente garantizarán que los sospechosos o acusados se beneficien de una amplia gama de garantías fundamentales. No obstante, es necesario reforzar el programa de derechos procesales.

- Los sospechosos o acusados recibirán sin demora información sobre su derecho a guardar silencio, pero ¿qué sucede si hacen uso de este derecho? En algunos Estados miembros, las autoridades judiciales pueden considerar que este silencio corrobora alguna prueba contra la persona. Los derechos a un juicio imparcial deben asentarse sobre bases sólidas, y debe garantizarse la **presunción de inocencia** a escala de la UE.
- A los que no hablen ni entiendan la lengua del procedimiento penal se les proporcionará interpretación y traducción, pero ¿qué sucede con los que, por ejemplo, debido a su corta edad o a una discapacidad mental, no pueden seguir adecuadamente el proceso ni participar en él? Las Directivas de la UE vigentes sobre las garantías de los sospechosos o acusados también se aplican a los menores. Ahora bien, dada la vulnerabilidad inherente a los menores, los Estados miembros y las partes interesadas reconocen generalmente que los menores necesitan una protección específica mayor, como, por ejemplo, la asistencia obligatoria de un letrado cuando se enfrentan a la policía o al sistema de justicia penal¹³. Actualmente, los derechos a un juicio justo de los menores y otras personas vulnerables no están suficientemente garantizados en la UE: falta una protección global. El Programa de Estocolmo prevé expresamente que se adoptará una medida específica para establecer normas mínimas comunes sobre las personas vulnerables. Estas normas mínimas reforzarán la confianza de los Estados miembros en los sistemas de justicia penal de los otros Estados miembros y contribuirán de este modo a mejorar el reconocimiento mutuo de las resoluciones penales. Se precisan **garantías especiales** que respondan a las necesidades de los menores y de las personas vulnerables durante el proceso penal.
- La Directiva sobre el derecho a la asistencia de letrado reconoce al sospechoso o acusado el derecho a la asistencia de letrado desde las primeras fases del procedimiento, es decir, desde que es interrogado por la policía. Pero ¿qué ocurre si no se dispone de medios para pagar a un letrado? Para que el derecho a la asistencia de letrado sea efectivo, los sospechosos o acusados necesitarán **asistencia jurídica gratuita**.

¹¹ Eurostat, estadísticas sobre migración y población (marzo de 2013).

¹² Eurobarómetro 337/2010.

¹³ Véanse, por ejemplo, las directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la justicia adaptada a los menores.

- *Necesidad de una acción equilibrada*

La Comisión presenta un paquete de medidas equilibrado que tiene en cuenta y respeta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 82, apartado 2, del TFUE, que pretende fomentar la confianza mutua, respetando al mismo tiempo el principio de proporcionalidad (artículo 5 del TUE). Cada elemento ha sido minuciosamente evaluado para decidir si es necesario adoptar medidas en el ámbito de la UE, y en caso afirmativo, el nivel y la forma de estas, incluyendo los costes posibles para los Estados miembros. La prudencia se impone en tiempos de saneamiento presupuestario cuando las implicaciones, en términos de costes, deben evaluarse cuidadosamente. Por esta razón, por ejemplo, en el ámbito de la asistencia jurídica gratuita, la Comisión no propone en el paquete legislativo parámetros jurídicamente vinculantes para la evaluación del cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener la asistencia jurídica gratuita en una Directiva. Los costes de prestación de la asistencia jurídica provisional y de la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea serán limitados para los Estados miembros.

- *Una perspectiva más amplia: las garantías procesales y la Fiscalía Europea*

El presente paquete de medidas también contribuirá a reforzar las garantías jurídicas de las personas en los procedimientos de la Fiscalía Europea. La propuesta de Reglamento del Consejo¹⁴ presentada recientemente aclara que el sospechoso tiene todos los derechos garantizados por la legislación de la UE, la Carta de la UE y la legislación nacional aplicable, y hace referencia explícita al derecho a la asistencia jurídica gratuita y al derecho a la presunción de inocencia. La introducción de derechos reforzados aumentará las garantías procesales aplicables a los procedimientos dirigidos por la Fiscalía Europea, y fomentará la confianza de los ciudadanos en el buen funcionamiento de esta Fiscalía.

3. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA PROPUESTA

3.1. La presunción de inocencia: una base sólida del derecho a un juicio justo

- *La presunción de inocencia, un principio fundamental de la justicia*

Los acusados son considerados inocentes hasta que un tribunal demuestre su culpabilidad en una resolución definitiva, y corresponde a la acusación demostrar la culpabilidad. Este es uno de los principios más antiguos e importantes del procedimiento penal, consagrado en los principales instrumentos de derechos humanos a nivel regional e internacional. Tomando como base el artículo 6, apartado 2, del CEDH, y el artículo 11, apartado 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 48, apartado 1, de la Carta de la UE dispone que: «Todo acusado se presume inocente mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente».

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha definido, a lo largo de los años, el ámbito de aplicación del principio de presunción de inocencia. El artículo 6, apartado 2, del CEDH, abarca tres cuestiones clave¹⁵: el derecho a no ser declarado culpable por las autoridades públicas antes de la sentencia definitiva¹⁶; la carga de la prueba recae en la acusación y cualquier duda razonable sobre la culpabilidad beneficiará al acusado¹⁷, y el

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la creación de la Fiscalía Europea, COM(2013) 534 final de 17.7.2013.

¹⁵ *Barberà, Messegué y Jabardo/España*, demandas nº 10588/83, 10589/83 y 10590/83, sentencia de 6 de diciembre de 1988.

¹⁶ *Minelli/Suiza*, demanda nº 8660/79, sentencia de 25 de marzo de 1983.

¹⁷ Véase la nota 14.

derecho a ser informado de la acusación¹⁸. La presunción de inocencia es un requisito fundamental del juicio justo, y el TEDH ha declarado que la vulneración de la presunción de inocencia socava el derecho a un juicio justo¹⁹. Esto se aplica especialmente al derecho a no autoinculparse, al derecho a no cooperar y al derecho a guardar silencio²⁰.

El derecho a la presunción de inocencia abarca las diferentes necesidades y grados de protección de las personas físicas y jurídicas, tal como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el derecho a no autoinculparse²¹. La propuesta de Directiva tiene en cuenta estas diferencias y, en consecuencia, solo se aplica a las personas físicas.

- *La presunción de inocencia como fundamento y pilar de los derechos establecidos en las Directivas sobre derechos procesales*

El derecho a un juicio justo mencionado en los actuales instrumentos de la UE, incluido el derecho a recibir información, el derecho a entender y seguir el procedimiento y el derecho a la asistencia de un letrado son, por tanto, complementarios e indisolubles de la presunción de inocencia para garantizar un juicio justo y la confianza mutua.

El Programa de Estocolmo instó a la Comisión a examinar nuevos elementos de los derechos procesales mínimos de las personas sospechosas o acusadas y menciona, en particular, la presunción de inocencia. La Comisión propone en una Directiva reforzar ciertos aspectos de la presunción de inocencia en los procesos penales, aspectos que están estrechamente relacionados y son indispensables para que los derechos procesales y los instrumentos del reconocimiento mutuo puedan aplicarse en un clima de confianza mutua. También promoverá entre los profesionales la tendencia a limitar el recurso a medidas como la prisión preventiva.

- *Consolidación de ciertos aspectos del derecho a la presunción de inocencia en el ámbito de la UE*

La Directiva propuesta se centra en determinados aspectos de la presunción de inocencia que se derivan de la jurisprudencia del TEDH y sobre los que es necesario establecer normas mínimas comunes que garanticen la confianza mutua. La propuesta proporciona una sólida base para otros instrumentos de derechos procesales ya adoptados o propuestos junto con la presente Directiva.

Por otra parte, dado que el derecho del acusado a estar presente en el propio juicio constituye un derecho de defensa básico y forma parte del derecho a un juicio justo según la interpretación del TEDH²² la consolidación de este derecho contribuirá a reforzar el derecho a un juicio justo y también se regula en la propuesta.

El nivel de las garantías previstas en las legislaciones de los Estados miembros es, en general, aceptable, y no parecen plantearse problemas sistémicos en este ámbito. No obstante, siguen existiendo puntos en los que deberían reforzarse las garantías jurídicas. Lo cierto es que la presunción de inocencia sigue vulnerándose con demasiada frecuencia en toda la Unión Europea.

- a) *No se hará ninguna referencia pública a la culpabilidad antes de la condena*

¹⁸ Esta cuestión se aborda en la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales.

¹⁹ *John Murray/RU*, demanda n° 18731/91, sentencia de 26 de enero de 1996.

²⁰ *Murray/RU*, véase *supra*, *Funke/Francia*, demanda n° 10828/84, sentencia de 25 de febrero de 1993, *Saunders/RU*, demanda n° 19187/91, sentencia de 17 de diciembre de 1996.

²¹ Véanse, entre otros, el asunto *C-301/04 P Comisión/SGL Carbon [2006]* ECR I-5915 y el asunto *T-112/98 Mannesmannröhren-Werke/Comisión* [2001] ECR II-732.

²² *Colozza/Italia*, demanda n° 9024/80, sentencia de 12 de febrero de 1985.

Una declaración pública de las autoridades policiales o judiciales que sugiera la culpabilidad de una persona que no ha sido condenada en firme daña la reputación de la persona y puede influir en el jurado o el tribunal que juzga el asunto.

De conformidad con la jurisprudencia del TEDH²³, la Directiva consagra el principio de que las decisiones o declaraciones oficiales de, por ejemplo, las autoridades policiales y judiciales emitidas antes de la condena definitiva, no deben presentar como culpable al sospechoso o acusado. De este modo se protege la reputación y la intimidad de las personas en el procedimiento penal.

b) *La carga de la prueba. Cualquier duda sobre la culpabilidad debe favorecer al sospechoso o acusado*

En los procesos penales, la carga de la prueba debe recaer en la acusación y cualquier duda debe favorecer al sospechoso o acusado, sin perjuicio de la independencia del poder judicial para pronunciarse sobre la culpabilidad del sospechoso o acusado. La sentencia debe basarse en las pruebas aportadas y no en alegaciones o hipótesis. Sin embargo, el TEDH ha admitido que, en casos específicos y limitados, la carga de la prueba puede transferirse a la defensa, y la Directiva reflejará esta regla al establecer un equilibrio adecuado entre el interés público en la eficacia de la acción judicial y los derechos de la defensa²⁴.

c) *El derecho a guardar silencio - ausencia de coerción para autoinculparse o colaborar*

El derecho a guardar silencio, el derecho a no autoinculparse y el derecho a no colaborar son «principios internacionales generalmente reconocidos que forman parte fundamental de la noción de proceso justo»²⁵. Garantizan que el sospechoso o acusado no pueda ser obligado indebidamente a aportar pruebas, porque de lo contrario se vulneraría el principio de que la carga de la prueba recae en la acusación.

La propuesta de Directiva no solo recoge estos principios con respecto a las personas físicas, sino que prevé un remedio específico. Las pruebas obtenidas en vulneración de estos derechos quedan excluidas, salvo en casos excepcionales en los que el uso de tales pruebas no afecte a la imparcialidad general del proceso.

d) *Derecho a estar presente en el propio juicio — norma mínima común y remedio*

Si el sospechoso o acusado es juzgado en ausencia, es decir, no está presente en el juicio, el derecho de defensa peligra: se negará a los demandados la oportunidad de dar su versión de los hechos al tribunal y de refutar pruebas.

La Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo²⁶ mejoró la protección de estos acusados en otros instrumentos de la UE sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, en consonancia con las normas del TEDH²⁷, al establecer un posible motivo de denegación en casos de cooperación judicial que no cumplan determinadas normas mínimas comunes.

²³ *Minelli/Suiza*, demanda 8660/79, sentencia de 25 de marzo de 1983; *Alenet de Ribemont/Francia*, demanda n° 15175/89, sentencia de 10 de febrero de 1995; *Pandy/Bélgica*, demanda n° 13583/02, sentencia de 21 de septiembre de 2006; *Garlicki/Polonia*, demanda n° 36921/07, sentencia de 14 de junio de 2011.

²⁴ *Salabiaku/Francia*, demanda 10519/83, sentencia de 7 de octubre de 1988; *Barberà, Messegué y Jabardo/España*, demanda 10590/83, sentencia de 6 de diciembre de 1988.

²⁵ *Heaney and McGuinness/Irlanda*, demanda 34720/97, sentencia de 21 de diciembre de 2000.

²⁶ Decisión marco del Consejo 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, DO L 81 de 27.3.2009, p. 24-36.

²⁷ *Colozza/Italia*, demanda 9024/80, sentencia de 12 de febrero de 1985.

La Directiva propuesta recoge, en consecuencia, el derecho fundamental del acusado a estar presente en el propio juicio, establecido por el TEDH, y lo convierte en una norma mínima de la UE aplicable también a los procesos penales nacionales. Este derecho está sujeto a excepciones muy limitadas que garantizan que la justicia no se aplazará indebidamente como consecuencia de la actuación de mala fe de los demandados. Se prevé como remedio concreto la celebración de un nuevo juicio, tal como establece el TEDH²⁸, en casos de vulneración del derecho a estar presente en el propio juicio.

3.2. Protección de las personas que más lo necesitan — garantías especiales para las personas vulnerables

- *¿Quién necesita protección especial y por qué?*

El Programa de Estocolmo hace hincapié en la necesidad de reforzar los derechos de las personas vulnerables en los procesos penales: «es importante que se preste una atención particular a los sospechosos o acusados que no puedan comprender o seguir el contenido o el sentido del proceso debido, por ejemplo, a su edad o a su condición mental o física»²⁹.

Las normas internacionales y la jurisprudencia del TEDH reconocen las necesidades específicas de estas personas. Algunas pueden ser vulnerables porque no pueden participar efectivamente en un proceso penal : «"participación efectiva", en este contexto, implica que el acusado tiene un amplio conocimiento de la naturaleza del proceso y de lo que está en juego para él, incluidas las consecuencias de la pena que se le puede imponer»³⁰.

Los menores son considerados vulnerables por definición debido a su corta edad, su desarrollo físico y psicológico incompleto y su inmadurez emocional³¹. Los menores también están más expuestos al maltrato y a los problemas de salud que otros sospechosos o acusados, ya que pueden ser incapaces de expresar sus dificultades o problemas de salud. En consecuencia, los Estados miembros consideran que los menores necesitan protección y garantías especiales en los procesos penales.

La situación es diferente en el caso de los adultos. Las razones por las que un adulto puede ser incapaz de participar efectivamente en un proceso pueden ser múltiples, por ejemplo, la enfermedad física o mental o dificultades de aprendizaje. No hay ninguna definición estándar de adulto vulnerable en los procesos penales en los Estados miembros de la UE.

- *Una directiva centrada en las garantías fundamentales para los menores*

Las tres directivas sobre derechos procesales ya adoptadas se aplican a todas las personas sospechosas o acusadas, incluidos los menores. Sin embargo, aunque prevén ciertas garantías específicas para los menores no tienen suficientemente en cuenta las necesidades específicas que estos pueden tener, por ejemplo, por resultarles difícil o imposible comprender y seguir el proceso, y por el mayor riesgo de maltrato debido a su vulnerabilidad.

La propuesta de Directiva garantizará que:

- las salvaguardias procesales se apliquen a los menores desde el momento en que son sospechosos o acusados de haber cometido una infracción (ámbito de aplicación);

²⁸ Véase la nota 25.

²⁹ DO C 291 de 4.12.2009, p. 1.

³⁰ S.C. /RU, demanda n° 60958/00, sentencia de 10 de noviembre de 2004.

³¹ Con arreglo al artículo 1 del Convenio de las NU sobre los Derechos del Niño, que ha sido ratificado por todos los Estados miembros de la UE y por la UE, se considera menor a la persona de menos de 18 años de edad.

- los menores estén asistidos por sus padres o por terceras personas adecuadas en el momento de su detención, y que tanto los menores como sus padres sean informados de sus derechos;
- los menores no puedan renunciar al derecho a la asistencia de letrado, ya que existe un riesgo elevado de que no comprendan las consecuencias de sus actos. El derecho a la asistencia obligatoria de letrado es la medida central de la propuesta de Directiva;
- sus necesidades y situación personal y familiar sean valoradas adecuadamente antes de la sentencia, y que los menores se sometan, en caso necesario, a un examen médico si están privados de libertad; que en el curso del procedimiento, los interrogatorios se lleven a cabo teniendo en cuenta la edad y el nivel de madurez del menor, y se realice un registro audiovisual del interrogatorio policial, siempre que no sea desproporcionado;
- los menores no puedan ser juzgados en su ausencia; que no puedan ser declarados culpables sin haber tenido la oportunidad de refutar los motivos de la condena o de entender los motivos de una posible condena, a fin de prevenir la comisión de nuevos delitos por el menor y promover la integración social.
- las autoridades judiciales que tratan con menores reciban una formación especializada; que se proteja la intimidad del menor para facilitar su reinserción en la sociedad, por ejemplo, garantizando que, en principio, el proceso no sea público;
- los menores sean privados de libertad únicamente como último recurso, y que los menores detenidos estén separados de los adultos.

De las normas internacionales se desprende que los menores que se enfrentan a los sistemas de justicia penal deben beneficiarse de medidas alternativas a la prisión y educativas, y que solo serán privados de libertad en circunstancias excepcionales. Los menores privados de libertad se encuentran en una situación especialmente vulnerable debido a los riesgos inherentes para su desarrollo físico, mental y social. Para prevenir el maltrato y los abusos en caso de privación de libertad, deben preverse ciertas medidas de protección. Habida cuenta de las necesidades específicas de los menores, la Directiva contiene normas especiales sobre el trato específico a los menores en caso de privación de libertad.

Por lo tanto, la Directiva promoverá los derechos del menor, teniendo en cuenta las directrices y recomendaciones internacionales sobre la justicia adaptada a los menores, y se inscribe en el marco de la Agenda de la UE en pro de los derechos del niño³². La Directiva no afectará a las normas nacionales que determinan la responsabilidad penal³³.

- *Recomendación de la Comisión para garantizar el reconocimiento de las personas vulnerables y tener en cuenta sus necesidades*

No es posible en la fase actual definir los motivos - distintos de la edad - por los que las personas pueden ser vulnerables en el procedimiento penal. Cualquier definición puede ser criticable por estigmatizar a las personas. Así se deduce de diversas consultas y reuniones celebradas con las partes interesadas y los Estados miembros.

Al mismo tiempo, no obstante, las partes interesadas reconocen generalmente que algunas personas necesitan garantías especiales para conocer y ejercitar sus derechos en los procesos penales. Si las personas no entienden el procedimiento o las consecuencias de actos como la

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, de 15.2.2011, COM(2011) 60 final.

³³ La edad a la que el menor incurre en responsabilidad penal por sus actos.

declaración, ya sea porque no se ha detectado su vulnerabilidad o por no haberse aplicado garantías especiales, ello da lugar a la «desigualdad de armas», que reduce las posibilidades de un juicio justo y pone en peligro la integridad del proceso judicial. Si no se emprende una acción a nivel de la UE persistirá la desigualdad de condiciones en toda la UE. En consecuencia, el único enfoque equilibrado que puede conciliar las consideraciones de proporcionalidad y subsidiariedad y la necesidad de elevar el nivel de protección de las personas vulnerables, es una Recomendación de la Comisión que promueva los derechos esenciales de las personas vulnerables en los procesos penales.

- Crear mecanismos de evaluación que permitan detectar y reconocer a las personas vulnerables, así como atender sus necesidades especiales en los procesos penales, constituye el núcleo de la Recomendación. Se recomienda que la evaluación la realice un experto independiente que garantice una valoración adecuada del grado de vulnerabilidad y reconozca las necesidades específicas de la persona.
- Establecer las garantías adecuadas para las personas vulnerables: la Recomendación insta a los Estados miembros a aplicar garantías concretas en función de la evaluación, tales como la asistencia obligatoria de un letrado, la asistencia de una tercera persona adecuada, la grabación audiovisual del interrogatorio policial y la atención médica.

Aunque ofrece a los Estados miembros más flexibilidad que una Directiva, la Recomendación contribuirá, no obstante, a elevar el nivel de exigencia de las normas sobre los derechos procesales de los adultos vulnerables y a mejorar la confianza mutua. La Comisión evaluará hasta qué punto los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para cumplir la Recomendación a los cuatro años de su publicación y, en caso necesario, propondrá medidas legislativas para reforzar los derechos procesales de las personas vulnerables.

3.3. Derecho efectivo a la asistencia de letrado - derecho a la asistencia jurídica gratuita

Tomando como base el artículo 6, apartado 3, letra c), del CEDH, el artículo 47, apartado 3, de la Carta de la UE, dispone que «Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia».

El derecho a la asistencia jurídica gratuita está intrínsecamente vinculado al derecho a la asistencia de letrado. Para las personas que carecen de recursos, el derecho a la asistencia de letrado solo será efectivo si el Estado les proporciona asistencia jurídica gratuita. Por tanto, para que el derecho a la asistencia de letrado sea efectivo y para reforzar la confianza recíproca en la Unión Europea, la asistencia jurídica gratuita debe estar a disposición de quienes la necesitan.

Una Directiva centrada en ciertos aspectos del derecho a la asistencia jurídica gratuita

- *Garantizar la asistencia jurídica gratuita para recibir la asistencia de un letrado cuando más se necesita — «asistencia jurídica gratuita provisional»*

En las fases iniciales del procedimiento, el sospechoso o acusado es especialmente vulnerable, especialmente si está privado de libertad. La asistencia de un letrado en estas fases es de crucial importancia para proteger el derecho a un juicio justo, incluido el derecho a no autoinculparse, tal como se recoge en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo 6 del CEDH establece que, por regla general, a los sospechosos o acusados se les concederá la asistencia jurídica, en su caso de oficio, desde el momento de su arresto o detención. Para recibir la asistencia letrada no deben esperar a que se tramite su

solicitud de asistencia jurídica gratuita y se determine que cumplen los requisitos para obtenerla.

En consecuencia, la propuesta de Directiva sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita establece que los sospechosos o acusados privados de libertad tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita provisional en las fases iniciales del procedimiento y hasta que la autoridad competente adopte una decisión definitiva sobre la solicitud de asistencia jurídica gratuita.

- *Especial atención a las personas sujetas al procedimiento de la orden de detención europea*

La Directiva sobre el derecho a la asistencia letrada prevé el derecho a la doble representación legal en el procedimiento de la orden de detención europea, es decir, tanto en el Estado emisor como en el ejecutor, con el fin de reforzar la confianza mutua en toda la Unión Europea. Ahora bien, para que esto sea eficaz, debe garantizarse el acceso a la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea.

Las personas buscadas en virtud de una orden de detención europea también deben disfrutar del derecho a la asistencia jurídica gratuita provisional cuando se vean privadas de libertad en el Estado miembro de ejecución, sin tener que esperar hasta que se tramite y resuelva su solicitud de asistencia jurídica gratuita.

Recomendación sobre otras cuestiones relativas a asistencia jurídica gratuita en los procesos penales

- *Hacia una mayor convergencia en los criterios de concesión de la asistencia jurídica gratuita*

Del artículo 47, apartado 3, de la Carta de la UE, y del artículo 6, apartado 3, letra c), del CEDH, se deduce que los Estados miembros pueden decidir que una persona tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita si no dispone de recursos suficientes (evaluación de los recursos) y/o si el interés de la justicia exige que se le conceda la asistencia jurídica gratuita debido, por ejemplo, a la complejidad del asunto, la situación personal del sospechoso, la gravedad de la infracción o la severidad de la posible pena (evaluación del interés).

La manera en que estos criterios de concesión se aplican y combinan varía considerablemente entre los Estados miembros. Algunos solo realizan una evaluación de los recursos, otros realizan una evaluación del interés, mientras que otros combinan ambas evaluaciones. También hay considerables diferencias en las maneras de interpretar y entender las dos evaluaciones.

Debido a la gran variedad de sistemas de asistencia jurídica gratuita y a la necesidad de adoptar medidas proporcionadas, especialmente en tiempos de dificultades económicas y financieras, este asunto se aborda mediante una Recomendación que establece unos criterios objetivos comunes que se aplicarán para conceder la asistencia jurídica gratuita. También clarifica el marco de la evaluación, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia del TEDH, y promueve la convergencia entre los distintos sistemas jurídicos con el fin de reforzar la confianza mutua.

- *Garantizar la calidad y la eficacia de los servicios de asistencia jurídica gratuita*

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la obligación del Estado de prestar asistencia jurídica gratuita no se cumple con la mera designación de un letrado³⁴ remunerado con fondos públicos. El Estado debe garantizar que la asistencia jurídica gratuita

³⁴ Asunto *Pavlenko/Rusia* ante el TEDH, demanda nº 42371/02, sentencia de 4 de octubre de 2010, apartado 99.

prestada por el letrado sea práctica y eficaz. A tal fin, la Recomendación insta a los Estados miembros a crear mecanismos que garanticen unos servicios de asistencia jurídica gratuita de alta calidad, y a promover sistemas de acreditación de letrados y la formación profesional permanente de los profesionales y letrados de la asistencia jurídica gratuita. La aplicación de la Recomendación mejorará la calidad y eficacia de los servicios de asistencia jurídica gratuita, y reforzará la confianza mutua en los sistemas judiciales de los otros Estados miembros.

Para potenciar los efectos y la aplicación de la Recomendación, la Comisión recurrirá al Grupo de expertos en cooperación judicial en materia penal. El Grupo podrá asistir a la Comisión en la elaboración de las directrices de aplicación y facilitar el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados miembros. La Comisión evaluará hasta qué punto los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para aplicar la siguiente Recomendación a los cuatro años de su publicación y, en su caso, propondrá medidas legislativas para reforzar el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos penales.

4. CONCLUSIÓN

El presente paquete de medidas establece las normas mínimas comunes sobre el derecho a un juicio justo en la Unión Europea y contribuye a avanzar en el programa de derechos procesales de la Comisión. Al combinarse con la gama de instrumentos vigentes para hacer de la cooperación judicial transfronteriza una realidad en un clima de confianza mutua, a través de normas mínimas comunes, también promueve el desarrollo del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

El nuevo régimen establecido por el Tratado de Lisboa será plenamente efectivo en breve plazo. El régimen transitorio del Tratado en materia de justicia y asuntos de interior — regulados en el antiguo «tercer pilar» — expira el 30 de noviembre de 2014. A partir de esta fecha, la Comisión dispondrá de poderes de ejecución sobre la totalidad del acervo en materia de justicia y asuntos de interior, y el Tribunal de Justicia Europeo tendrá plenas competencias en relación con los instrumentos de reconocimiento mutuo anteriores al Tratado de Lisboa. Esto, junto con el establecimiento de un sistema de enjuiciamiento a escala de la UE para combatir el fraude contra los intereses financieros de la UE, cambiará el panorama del espacio europeo de justicia penal.

La internalización de la delincuencia incrementará el número de peticiones de investigación y ejecución de resoluciones en materia penal en toda la UE a partir de la puesta en práctica de las numerosas medidas de reconocimiento mutuo. Esta es una razón de más para avanzar en el programa europeo de derechos procesales mediante la adopción de este nuevo paquete de medidas.

A largo plazo, este marco de derechos procesales en el ámbito de la UE se incorporará al Derecho nacional. Su repercusión en el respeto del derecho a un juicio justo deberá evaluarse atentamente en la práctica, y deberán identificarse las posibles lagunas, con vistas a elaborar una propuesta consolidada sobre el derecho a un juicio justo.