

Bruselas, 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**relativa a la asistencia jurídica gratuita provisional a los sospechosos o acusados
privados de libertad y a la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de
detención europea**

{ COM(2013) 824 final }

{ SWD(2013) 476 final }

{ SWD(2013) 499 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa a la asistencia jurídica gratuita provisional a los sospechosos o acusados privados de libertad y a la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La presente evaluación de impacto aborda un **problema general** de doble vertiente: a) los derechos fundamentales de los sospechosos y acusados en la UE están insuficientemente protegidos, y b) es necesario reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros, dado que las normas sobre la asistencia jurídica gratuita son deficientes.

En la actualidad no existe ningún instrumento legislativo de la UE que reconozca el derecho de los sospechosos y acusados a la asistencia jurídica gratuita en los procesos penales. A pesar de las normas comunes de nivel europeo¹ y de que todos los Estados miembros tienen sistemas de asistencia jurídica gratuita, estos sistemas son muy diferentes en la práctica y en las diversas legislaciones. Esto da lugar a deficiencias en la protección del derecho a un juicio imparcial. El derecho limitado a la asistencia jurídica gratuita en algunos Estados miembros puede socavar la confianza mutua y la cooperación judicial en materia penal, y obstaculizar el ejercicio del derecho a un juicio imparcial recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta).

El derecho a la asistencia jurídica gratuita está intrínsecamente asociado al derecho a la asistencia de letrado. Las personas sin recursos que se encuentran en determinadas situaciones (como la privación de libertad) solo pueden recibir una asistencia letrada efectiva si el Estado les garantiza en la práctica la financiación de la asistencia jurídica. La Directiva de la UE sobre el derecho a la asistencia de letrado², pendiente de adopción formal, regula el derecho sustancial a la asistencia de letrado, pero no indica en ninguna de sus disposiciones quien paga o proporciona el letrado. Por consiguiente, si la UE no interviene para establecer unas normas mínimas comunes sobre la asistencia jurídica gratuita, el derecho a la asistencia de letrado previsto en la Directiva puede perder su eficacia y vocación práctica.

La falta de normas adecuadas sobre la asistencia jurídica gratuita afecta a la confianza mutua entre las autoridades judiciales y socava la cooperación judicial entre los Estados miembros. Esto es perjudicial para el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y otras instancias de la cooperación judicial entre los Estados miembros, y socava la confianza en los instrumentos transfronterizos. Si las autoridades judiciales dudan de la imparcialidad de los juicios en otra jurisdicción y creen que los sospechosos o acusados no reciben un asesoramiento jurídico efectivo debido a la insuficiencia de la asistencia jurídica gratuita,

¹ Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y artículo 6, apartado 3, letra c), del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

² COM(2011) 326 final de 8.6.2011.

pueden rechazar las peticiones de cooperación judicial procedentes de esa jurisdicción. Dado que el principio de reconocimiento mutuo es la piedra angular del espacio de justicia, es necesario aumentar la confianza mutua en aras de su eficacia.

El **problema específico** que se plantea es el acceso insuficiente de los sospechosos o acusados a una asistencia jurídica gratuita efectiva en la UE, lo cual es perjudicial para la confianza mutua y el buen funcionamiento del sistema de reconocimiento mutuo. Hay dos causas que subyacen a este problema:

- las insuficientes posibilidades de acceso a la asistencia jurídica gratuita en el marco del procedimiento de la orden de detención europea en los Estados miembros;
- la asistencia jurídica gratuita no siempre está disponible en las primeras fases de los procesos, especialmente antes de la adopción de la decisión sobre la asistencia jurídica gratuita, a pesar de que el derecho a la asistencia de letrado se reconoce desde el momento en que la persona tiene conocimiento de su condición de sospechoso;

Además, existen otras dos cuestiones que también pueden socavar la confianza mutua:

- los criterios excesivamente restrictivos para la concesión de la asistencia jurídica gratuita;
- las deficiencias de calidad y efectividad de la asistencia prestada por los sistemas de asistencia jurídica gratuita.

Primera causa – Asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea. La Directiva sobre el derecho a la asistencia de letrado establecerá el derecho a la *representación doble* en el procedimiento de extradición previsto en el marco de la orden de detención europea.³ La persona detenida en virtud de una orden de detención europea tiene derecho a la asistencia de letrado en el Estado miembro *de ejecución* del procedimiento de extradición, y derecho a designar un segundo abogado en el Estado miembro que *emitió* la orden de detención europea, a fin de mantener contactos con el abogado en el Estado miembro de ejecución. Ahora bien, la Directiva no exige que esta asistencia jurídica esté cubierta por la asistencia jurídica gratuita. Actualmente, ningún Estado miembro concede asistencia jurídica gratuita para sufragar el abogado en el Estado miembro emisor. El hecho de que el derecho a la asistencia jurídica gratuita esté regulado exclusivamente por el Derecho nacional de los Estados miembros de ejecución y de emisión, a pesar de que la Directiva reconoce el derecho a la asistencia de letrado, afectará a la eficacia de este derecho y a su aplicación coherente. Esto puede ser perjudicial para los derechos del demandado en el procedimiento de la orden de detención europea, provocar retrasos y costes adicionales y, en última instancia, socavar la confianza mutua necesaria para el buen funcionamiento del instrumento de la orden de detención europea.

Segunda causa – Calendario. Es de crucial importancia recibir asistencia de un letrado lo antes posible durante la fase de instrucción del proceso, a fin de proteger el derecho de los sospechosos a un juicio imparcial, garantizar la calidad de las pruebas y la protección contra la intimidación y los malos tratos. De hecho, la Directiva sobre el derecho a la asistencia de letrado garantiza la asistencia jurídica desde el momento en que la persona tiene conocimiento, a través de las autoridades, de que es sospechosa o se le acusa de una infracción penal, pero no garantiza que dicha asistencia esté cubierta por el sistema de

³ El procedimiento de la orden de detención europea no se considera un «proceso penal» en sentido estricto y no está regulado por el CEDH.

asistencia jurídica gratuita. Algunos Estados miembros no disponen de un sistema operativo para garantizar la asistencia efectiva por un letrado, con carácter gratuito, en las fases iniciales del procedimiento, especialmente a las personas detenidas. Estas deficiencias han sido ampliamente reconocidas por las partes interesadas⁴ y socavan seriamente la esencia del derecho a la asistencia de letrado.

Tercera causa – Requisitos de concesión. Tal como se prevé en la Carta y el CEDH, los Estados miembros pueden exigir el cumplimiento de dos requisitos para determinar que la persona tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita: que los medios económicos de la persona sean insuficientes (evaluación de los medios económicos) y que el interés de la justicia requiera que se proporcione la asistencia jurídica gratuita (evaluación del fundamento de la solicitud).⁵ La forma de realizar la evaluación del fundamento de la solicitud varía considerablemente según los Estados miembros. También hay grandes divergencias en cuanto al significado de los criterios de «medios económicos» y «fundamento de la solicitud». Los criterios de concesión restrictivos conducen a que muchos sospechosos o acusados que carecen de recursos suficientes no se beneficien de la asistencia jurídica gratuita, aunque esta redunde en interés de la justicia. Por lo tanto, sus derechos de defensa no están suficientemente garantizados.

Cuarta causa – Calidad. El TEDH ha manifestado que la obligación del Estado de prestar asistencia jurídica gratuita no se satisface con la mera asignación de un letrado remunerado con fondos públicos, sino que el Estado debe garantizar que la asistencia prestada por el letrado sea práctica, eficaz y de cierta calidad⁶. La calidad de la asistencia jurídica gratuita puede garantizarse mediante: 1) la cualificación y la acreditación; 2) la formación de los letrados y 3) la supervisión de la actividad de asistencia jurídica gratuita. En muchos Estados miembros, hay pocas o casi ninguna garantía de calidad.

¿Quiénes son los afectados por las medidas? Puede serlo cualquier sospechoso o acusado en un proceso penal en la UE. Alrededor de 10 millones de procesos penales tienen lugar en la UE cada año, pero no se dispone de datos sobre el número de procesos en los que se ha denegado la asistencia jurídica gratuita a un sospechoso o acusado. Las medidas también afectan a los letrados que prestan o podrían prestar asistencia jurídica gratuita a estas personas.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Es necesaria una acción de la UE basada en los tres factores siguientes:

⁴ Véase, por ejemplo, Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence* (Defensa de urgencia anterior al juicio) Intersentia 2012. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe* (Defensa penal efectiva en Europa Oriental) LARN 2012. Véase también el informe FTI *Defence Rights in the EU* (Derechos de la defensa en la UE) octubre 2012, apartados 71-73, que informa de problemas frecuentes de los turnos de abogados de oficio en los Estados miembros, y el reciente informe de Justicia, p. 46. Informe de la Conferencia sobre la asistencia jurídica gratuita, celebrada en Varsovia. Véase también *Improving pre-trial Justice* (Mejorar la justicia preventiva), p. 38, del *Open Society Institute* Sofía 2008, y *Report on Civic monitoring of police stations* (Informe sobre el seguimiento de las comisarías) (en relación con BU).

⁵ El CEDH y la Carta incluyen una evaluación de los medios económicos acumulativos y del fundamento de la solicitud, dos requisitos que deben cumplirse para obtener la asistencia jurídica gratuita. Así, se admiten situaciones en las que una persona sospechosa con recursos insuficientes no cumple los requisitos para obtener la asistencia jurídica gratuita debido, por ejemplo, a la escasa complejidad del asunto o a la levedad de la sanción que puede imponerse.

⁶ Asunto *Pavlenko/Rusia*, demanda n.º. 42371/02, sentencia de 4 de octubre de 2010, apartado 99.

- (1) El problema tiene una dimensión transfronteriza, ya que si algunos Estados miembros no respetan el derecho procesal a la asistencia jurídica gratuita pueden surgir problemas para otros Estados miembros⁷.
- (2) Los ciudadanos de la UE pueden estar implicados en procesos penales fuera de sus Estados miembros de origen, y las necesidades de estas las personas sospechosas o acusadas deben regularse a nivel de la UE.
- (3) El CEDH ha establecido unas normas de ámbito europeo que garantizan un juicio imparcial, pero sus mecanismos de ejecución no garantizan un nivel suficiente de protección o cumplimiento por parte de los Estados signatarios, incluidos los Estados miembros de la UE.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Toda medida que se adopte a escala de la UE en materia de asistencia jurídica gratuita debe alcanzar los objetivos generales, específicos y operativos siguientes, que se han establecido tomando como base los problemas generales y específicos mencionados anteriormente.

Generalidades:	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar a los ciudadanos de la UE un nivel de protección elevado y eficaz de los derechos procesales fundamentales en los procesos penales. • Aumentar la confianza mutua a fin de facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, y mejorar la cooperación judicial en la UE.
Específicos:	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que los sospechosos o acusados tengan acceso a y reciban una asistencia jurídica adecuada durante todo el proceso penal, a fin de garantizar y aumentar la confianza mutua. • Garantizar que el derecho a la asistencia de letrado, según lo dispuesto en la Directiva sobre el derecho a la asistencia de letrado de los sospechosos o acusados y de las personas sujetas al procedimiento de la orden de detención europea, sea efectivo mediante la prestación de la asistencia jurídica gratuita.
Operativos:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Garantizar el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las personas sujetas a una orden de detención europea. 2) Garantizar el acceso a la asistencia jurídica gratuita («defensa de urgencia») en las primeras fases del procedimiento. 3) Garantizar el acceso efectivo a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos o acusados que carezcan de medios suficientes (evaluación de los medios económicos), y, en caso necesario, garantizar el acceso efectivo a la justicia (evaluación del fundamento de la solicitud). 4) Garantizar que los Estados miembros adopten medidas para mejorar la calidad de los servicios de asistencia jurídica gratuita.

⁷ Por ejemplo, si se pide a una autoridad judicial que ejecute una resolución judicial dictada en otro Estado miembro donde rigen unas normas inadecuadas, dicha autoridad podrá negarse a hacerlo o solicitar información adicional, lo que retrasaría la ejecución.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Se examinan en detalle cuatro opciones principales:

Opción 1 - <i>Satu quo</i>	Mantenimiento del <i>statu quo</i>. No emprender ninguna acción a escala de la UE.
Opción 2 – Nivel de obligación bajo	Ninguna acción legislativa: acciones de creación de capacidad, suministro de información, intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros (mediante un grupo de expertos que recopile las mejores prácticas en una guía destinada a los profesionales).
Opción 3 – Nivel de obligación medio	Instrumento jurídico: subopción 3 a) Recomendación; subopción 3 b) Directiva; o bien una combinación de ambas: en parte mediante el establecimiento de normas de calidad mínimas previstas en el CEDH y la Carta, y en parte para mejorar la previsibilidad y elevar el nivel de las normas nacionales. El instrumento jurídico incluirá, en particular, disposiciones que garanticen que los sospechosos o acusados puedan beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea y en las primeras fases del procedimiento. No obstante, no se emprendería ninguna acción preceptiva y se dejaría a los Estados miembros discrecionalidad en la aplicación. Estas dos subopciones pueden combinarse con la regulación de algunos elementos en un instrumento jurídico obligatorio y de otros en un instrumento no obligatorio.
Opción 4 – Nivel de obligación alto	Instrumento jurídico: Directiva que establezca unos criterios mínimos detallados y armonizados sobre el acceso a y la calidad de la asistencia jurídica gratuita, que en cierta medida vayan más allá de las normas de calidad establecidas por el CEDH.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

5.1. Efectividad en el logro de los objetivos estratégicos

- **Opción 1:** El acceso insuficiente a la asistencia jurídica gratuita se mantendría igual o empeoraría.
- **Opción 2:** Escasos incentivos para que los Estados miembros mejoren el acceso a la asistencia jurídica gratuita, dada la ausencia de acción legislativa.
- **Opción 3 a) – Recomendación:** impacto medio, ya que esta opción contribuiría a la realización de los objetivos generales. Sin embargo, dado el carácter no vinculante de este instrumento, existe el riesgo de que esta opción no tenga ningún impacto tangible, ya que podría no ser aplicada plenamente por todos los Estados miembros.
- **Opción 3 b) – Directiva:** gran impacto, ya que esta opción conduciría a una mejora significativa a través de unas normas mínimas comunes, vinculantes y de carácter ejecutorio, en materia de asistencia jurídica gratuita.
- **Opción 4:** Impacto muy grande, puesto que tendría la fuerza del instrumento legislativo (carácter obligatorio, alto grado ejecutorio) y un impacto positivo en la consecución del objetivo estratégico, pero constituiría una pesada carga para los Estados miembros. Mejoraría considerablemente la confianza y la cooperación mutuas.

5.2. Repercusión en los derechos fundamentales

- **Opción 1:** Ninguna repercusión, ya que el acceso a la asistencia jurídica gratuita seguirá estando protegido en el ámbito de los Estados miembros, a través del CEDH y la Carta, y subsistirían los problemas actuales de protección limitada.
- **Opción 2:** Repercusión baja, ya que la mejora del derecho a un juicio imparcial y de los derechos de la defensa dependerá de la manera en que los Estados miembros cumplan las mejores prácticas o directrices, de la forma de difusión de la información sobre la asistencia jurídica gratuita y de la forma de impartir la formación.
- **Opción 3 a) – Recomendación:** repercusión positiva, pero de baja o media intensidad, en los derechos fundamentales, que dependerá de su aplicación por los Estados miembros. Pueden esperarse algunas mejoras del derecho a un juicio imparcial y los derechos de la defensa, pero la falta de un método de ejecución solo permitiría una ligera mejora de la situación.
- **Opción 3 b) – Directiva:** gran repercusión, ya que esta opción tendría los mismos efectos positivos que la opción 3 a), pero a través de una medida jurídicamente vinculante.
- **Opción 4:** Repercusión positiva considerable en los derechos fundamentales de los sospechosos y acusados.

5.3. Repercusiones sociales

- **Opción 1:** Ninguna.
- **Opción 2:** Repercusión positiva, pero limitada, a través de campañas de sensibilización, desarrollo de capacidades y formación.
- **Opción 3 a) – Recomendación:** Si los Estados miembros la ejecutan adecuadamente, esta opción tendrá repercusiones sociales positivas (por ejemplo, igualdad de acceso a la justicia mediante la garantía y la mejora de la calidad de la asistencia jurídica gratuita).
- **Opción 3 b) – Directiva:** gran repercusión, ya que esta opción tendría los mismos efectos positivos que la opción 3 a), pero a través de una medida jurídicamente vinculante.
- **Opción 4:** Gran repercusión social, ya que ampliará el acceso a la asistencia jurídica gratuita y, por lo tanto, a la posibilidad de un juicio imparcial, de las personas sospechosas o acusadas indigentes.

5.4. Repercusiones en los sistemas judiciales nacionales

- **Opción 1:** Ninguna repercusión. Los sistemas nacionales podrían evolucionar hacia una mayor convergencia aplicando la jurisprudencia del TEDH, pero no a corto o medio plazo.
- **Opción 2:** La repercusión global sería limitada, puesto que las medidas no son vinculantes y su objetivo directo no es establecer unas normas mínimas comunes en toda la UE.
- **Opción 3 a) – Recomendación:** debido a su carácter no vinculante, es difícil prever la repercusión, que depende de la voluntad de los Estados miembros para cumplirla. Si se aplica correctamente, esta opción entrañaría cambios en los sistemas de los Estados miembros que actualmente tienen unas normas poco rigurosas en materia de asistencia jurídica gratuita.
- **Opción 3 b) – Directiva:** repercusión media-alta, ya que esta opción requiere reformas legislativas en una serie de Estados miembros, pero permite al mismo tiempo cierta flexibilidad a través de una formulación general de las obligaciones.
- **Opción 4:** Máxima repercusión significativa en los sistemas judiciales nacionales, ya que la judicatura dispondría de todos los instrumentos necesarios para garantizar el derecho a la asistencia jurídica gratuita a alto nivel. Se deberían realizar importantes reformas legislativas en todos los sistemas de asistencia jurídica gratuita de los Estados miembros para cumplir lo establecido en el instrumento.

5.5. Impacto financiero y económico

- **Opción 1:** No hay cargas financieras inmediatas asociadas a esta opción.
- **Opción 2:** Los costes de esta opción serían limitados y correrían a cargo de los Estados miembros y la UE. El importe máximo total de los costes financieros se estima en aproximadamente **23 millones de EUR**.
- **Opción 3 a) – Recomendación:** si los Estados miembros cumplieran la Recomendación, los costes serían los mismos que los de la opción 3, letra b).
- **Opción 3 b) – Directiva:** se prevé que los costes totales se sitúen en **el promedio** de las cuatro opciones y sean sufragados principalmente por las administraciones públicas de nivel local y nacional. Los costes totales oscilarían entre **247 y 382 millones de EUR**. Se incluyen los costes derivados de las medidas siguientes:
 - asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea: **0,13-0,24 millones EUR/año (en toda la UE)**
 - sistema de defensa de urgencia: **52-81 millones EUR/año (en toda la UE)**
 - criterios mínimos de concesión comunes: **181-287 millones EUR/año (en toda la UE)**
 - Control de calidad: **13,4 millones EUR/año (en toda la UE)**
- **Opción 4:** se prevé que los costes totales serán los **más altos** de las cuatro opciones y serán sufragados principalmente por las administraciones públicas de nivel local y nacional. Los costes totales oscilan entre **1.594 y 1.716 millones de euros**. Se incluyen los costes derivados de las medidas siguientes:
 - asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea: **0,8-1,1 millones EUR/año (en toda la UE)**
 - Sistema de defensa de urgencia: **180-210 millones EUR/año (en toda la UE)**
 - Criterios mínimos de concesión comunes: **1 400 millones EUR** (incrementados en 92 millones EUR para la asistencia jurídica gratuita y obligatoria para los menores) **(en toda la UE, al año)**
 - Control de calidad: **13,4 millones EUR/año (en toda la UE)**

En las opciones 3 y 4, los costes no tienen en cuenta los posibles ahorros de costes derivados de la reducción de los costes corrientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los recursos internos, las repeticiones de juicios y los procedimientos interrumpidos por representación legal insuficiente.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES Y OPCIÓN PREFERIDA

No se prefiere ninguna opción.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Si la opción preferida es la acción legislativa en forma de Directiva, el plazo para la transposición de la Directiva por los Estados miembros es de 18 meses a partir de su entrada en vigor. Se debería pedir a los Estados miembros que recopilen datos fiables para contribuir a este proceso, dado que en la actualidad no se dispone de estos datos. Si la opción preferida es la acción en forma de Recomendación, la Comisión evaluaría su aplicación cuatro años después de su publicación, a más tardar.

Por otra parte, la Comisión tiene la intención de realizar un estudio empírico específico que haga especial hincapié en la recogida de datos al cabo de 3 a 5 años de aplicación de cada uno de los instrumentos de la hoja de ruta sobre derechos procesales. A fin de obtener información cuantitativa y cualitativa detallada sobre la eficacia de las propuestas, se utilizarán indicadores específicos de la asistencia jurídica gratuita.