



C/2023/869

8.12.2023

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la remisión de procesos en materia penal»**

[COM(2023) 185 final — 2023/0093 (COD)]

(C/2023/869)

Ponente: **Vasco DE MELLO**

Consulta	Comisión Europea, 20.9.2023
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	5.9.2023
Aprobado en el pleno	20.9.2023
Pleno n.º	581
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/0/6

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El objetivo de la propuesta de Reglamento es colmar las lagunas actuales del régimen de la orden de detención europea mediante la creación de un régimen común para la remisión de procesos en materia penal entre los Estados miembros, de modo que se evite la duplicación de procesos respecto de los mismos hechos y las mismas personas en más de un Estado miembro (principio *non bis in idem*) y se prevenga y reduzca el fenómeno de la impunidad generado por la renuncia a iniciar actuaciones penales.

1.2. A tal efecto, se establece un conjunto uniforme de reglas cuyo objetivo es que los Estados miembros cooperen en la remisión y la recepción de los procesos penales.

1.3. Por otra parte, la propuesta aspira a crear una estructura digital común que permita la transmisión de los documentos procesales.

1.4. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión en este ámbito.

1.5. No obstante, en lo que concierne a determinados aspectos del texto el CESE considera que deben añadirse o corregirse algunos puntos.

1.6. Por ejemplo, por lo que respecta a los derechos fundamentales de las partes, el CESE considera que debe incluirse una referencia expresa tanto al Convenio Europeo de Derechos Humanos como a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como a otros actos jurídicos destinados a la protección de los derechos fundamentales.

1.7. El CESE llama la atención sobre el hecho de que el régimen propuesto no podrá utilizarse para garantizar que, según su conveniencia, los sospechosos o acusados puedan acogerse a un régimen jurídico que les sea más favorable mediante la aplicación de normas procesales.

1.8. El CESE valora positivamente la decisión de aplicar herramientas digitales comunes para agilizar el proceso, cuya creación deberá financiarse con fondos europeos.

1.9. Sin embargo, como ya se ha señalado en dictámenes anteriores, a fin de tener en cuenta a aquellas personas que, por diversas razones, no tienen acceso a las tecnologías de la información, deberá mantenerse la posibilidad de utilizar la comunicación en papel.

1.10. El CESE considera que todo el proceso de traducción deberá llevarse a cabo con el máximo rigor, y no permitir la utilización de la inteligencia artificial o de otros medios mecánicos sin intervención humana.

1.11. A juicio del CESE, el texto legal deberá prever el derecho de las partes a recurrir ante una instancia superior si se considera que la traducción de los documentos procesales presenta deficiencias.

1.12. Como ya se ha señalado en dictámenes anteriores, el CESE estima que todos los profesionales en este ámbito y otras partes interesadas, como es el caso de los traductores, deben recibir formación.

1.13. El CESE considera que, en caso de que entre en vigor el texto legal, será necesario prever un método de resolución de los conflictos de competencia judicial negativos en los procesos penales.

1.14. El CESE quiere insistir en que debe eliminarse la posibilidad de que la autoridad requerida, en caso de que se acepte la remisión, remita a la autoridad requirente solo una parte del expediente y no la totalidad.

1.15. De este modo, se descartaría la posibilidad de cualquier actuación arbitraria, que sin duda podría producirse en caso de que se remitiera solo una parte del expediente.

## 2. Contexto general

2.1. La existencia de un espacio único de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales tiene como reverso de la moneda la creación de un espacio transfronterizo en el que pueden proliferar las actividades delictivas.

2.2. Desde tiempos inmemoriales, las sociedades humanas han delegado en el Estado el poder de castigar a quienes conculcan las leyes y cometen delitos, por oposición a la existencia de una justicia privada y retributiva basada en el principio de la ley del Talión del «ojo por ojo y diente por diente».

2.3. La existencia de un *ius puniendi*, es decir, de la posibilidad de que el Estado pueda castigar a quienes, en su territorio, infrinjan sus leyes y, por tanto, cometan delitos o a quienes, en territorio extranjero, cometan actos delictivos contra sus nacionales, es una característica innata y esencial de los poderes soberanos de un Estado <sup>(1)</sup>.

2.4. Se trata de una potestad soberana de tal calado para los Estados que la mayor parte de las constituciones reservan y atribuyen la competencia exclusiva para legislar en este ámbito a los parlamentos.

2.5. Sin embargo, el ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado, que, en el marco de sus límites máximos de aplicación, puede conducir a la privación de libertad de un ciudadano, debe ir siempre acompañado de un sólido catálogo de derechos fundamentales de la ciudadanía a fin de protegerla de posibles abusos o comportamientos arbitrarios, rasgos muy característicos de las jurisdicciones en que no se respeta el concepto de Estado de Derecho.

2.6. Como se ha afirmado anteriormente, la existencia de un mercado único plantea numerosos retos a la aplicación de la justicia penal.

2.7. La existencia de este espacio transnacional, en el que la circulación de personas, mercancías, servicios y capitales es libre entre Estados, podría permitir la realización con impunidad de actividades delictivas en diferentes territorios o hacer posible la creación de verdaderos santuarios para los delincuentes, si no se los enjuicia también a escala transnacional.

---

(1) Cabe señalar que la aplicación del Derecho extranjero a los delitos cometidos en un territorio determinado siempre ha constituido una clara manifestación de la pérdida de soberanía estatal para los nacionales de dicho territorio; véase, por ejemplo, la situación en China a finales del siglo XIX, cuando las potencias europeas obligaron al Estado chino a permitir que los nacionales de esos Estados fueran juzgados en una jurisdicción privada de conformidad con las leyes de sus países de origen respectivos.

2.8. A medida que avanzaba el proceso de integración europea, se hizo más patente la necesidad de una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad y la justicia penal, que, en un primer momento, adoptó la forma de diversos tratados concluidos entre los Estados miembros en materia de extradición y cooperación judicial <sup>(2)</sup>, los cuales culminaron con la incorporación de este ámbito al propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), bien como competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, bien mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia en todo el territorio de la Unión Europea <sup>(3)</sup>.

2.9. De este modo, se ha ido pasando de una cooperación intergubernamental basada en tratados de cooperación judicial y de extradición celebrados entre los Estados, en los que el poder decisorio es compartido entre el poder ejecutivo y el poder judicial, a un sistema de cooperación en el que el poder de decisión corresponde a las autoridades judiciales competentes, sin ningún tipo de injerencia del poder ejecutivo que, a diferencia de lo que sucede en el procedimiento de extradición, queda completamente excluido de este proceso.

2.10. Este cambio de paradigma, que, como ya se ha señalado, fue consagrado en el TFUE, tiene como piedra angular el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal <sup>(4)</sup>.

2.11. Sin embargo, la existencia de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea solo será posible si existe un equilibrio entre los principios de justicia, libertad y seguridad; de otro modo, se corre el riesgo de menoscabar los derechos, libertades y garantías fundamentales de la ciudadanía en nombre de una seguridad y una justicia aparentes y totalitarias.

2.12. Para que haya confianza en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, es necesario que los Estados miembros respeten los derechos fundamentales de la ciudadanía en un grado igual o equivalente, a fin de infundir confianza y certeza a la autoridad competente del Estado de reconocimiento respecto de la aplicación de la resolución judicial reconocida.

2.13. En materia penal, este principio de reconocimiento mutuo se concretó por vez primera con la orden de detención europea <sup>(5)</sup> y, posteriormente, con otros instrumentos de la misma naturaleza, como la orden europea de investigación <sup>(6)</sup>.

2.14. El régimen de la orden de detención europea, pese a consagrar el principio de reconocimiento mutuo, respeta, no obstante, los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos <sup>(7)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1. Al igual que la orden de detención europea, la propuesta para regular la manera de remitir los procesos penales de un Estado miembro a otro constituye un medio para luchar, con mayor rapidez y eficacia, contra la delincuencia que opera a escala transnacional, incluida la delincuencia organizada.

<sup>(2)</sup> A este respecto, véanse el Convenio Europeo de Extradición de 1957, el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, de 20 de abril de 1959, el Convenio Europeo sobre la Transmisión de Procedimientos en Materia Penal, de 15 de mayo de 1972, y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, así como los numerosos tratados multilaterales y bilaterales de extradición celebrados entre los distintos Estados miembros.

<sup>(3)</sup> Véanse el artículo 3, apartado 2, y el artículo 4, apartado 2, letra j), así como el título V, en particular los artículos 67 y 82, del TFUE.

<sup>(4)</sup> El principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal, consagrado en el artículo 67, apartado 3, del TFUE, consiste, en última instancia, en el reconocimiento de una resolución judicial adoptada por una autoridad competente de un Estado miembro por otra autoridad competente de otro Estado miembro, cuyos efectos, en el Estado de reconocimiento, se espera que sean equivalentes a los producidos en el caso de una autoridad competente nacional [véase Manuel Monteiro Guedes — *Do mandado de detenção europeu*, p. 65, Almedina, Coimbra (Portugal), 2006]. El principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales surge para contraponerse al principio de la doble tipificación de los hechos, característico de los tratados de extradición, que implica que, para que la extradición pueda llevarse a cabo, los hechos de los que se acusa al sospechoso o encausado deben estar calificados como delito con arreglo al Derecho tanto del Estado requirente como del Estado requerido.

<sup>(5)</sup> Sobre la orden de detención europea, véase la 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 Estados miembros — Declaraciones realizadas por algunos Estados miembros con ocasión de la adopción de la Decisión marco (DO L 190 de 18.7.2002, p. 1), modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, 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, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado (DO L 81 de 27.3.2009, p. 24).

<sup>(6)</sup> Sobre la orden europea de investigación, véase la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal (DO L 130 de 1.5.2014, p. 1).

<sup>(7)</sup> Esto puede comprobarse fácilmente si se tienen en cuenta la lista de motivos de denegación de la orden de detención europea que puede invocar la autoridad competente del país de reconocimiento, los límites de la aplicación de la propia orden y, por último, el hecho de que se otorguen garantías procesales a los sospechosos o encausados.

3.2. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió con el régimen de la orden de detención europea, con esta propuesta la Comisión se propone crear un instrumento único de cooperación judicial para toda la Unión Europea que sea de aplicación directa.

3.3. Este nuevo Reglamento pretende colmar lagunas actuales del régimen de la orden de detención europea así como aumentar la eficacia y mejorar la justicia penal europea; cabe citar como ejemplo que se pretende evitar la duplicación de procesos respecto de los mismos hechos y las mismas personas en más de un Estado miembro así como prevenir y reducir el fenómeno de la impunidad generado por la renuncia a iniciar actuaciones penales.

3.4. Sin embargo, este objetivo no podrá lograrse sin un profundo respeto de los derechos fundamentales e individuales a lo largo de todo el procedimiento, en particular de las personas más desprotegidas, las personas con discapacidad y los niños.

3.5. Por otra parte, la propuesta de Reglamento se propone aumentar la seguridad jurídica de la remisión de procesos judiciales entre Estados miembros.

3.6. El CESE considera importantes todas las iniciativas destinadas a combatir la delincuencia transfronteriza en los Estados miembros, en particular, las formas de delincuencia más organizadas<sup>(8)</sup>.

3.7. La presencia de organizaciones delictivas que operan en el territorio de la Unión Europea, cuyas actividades son extraordinariamente perjudiciales para las sociedades europeas, debe enfrentarse a una respuesta conjunta firme; de otro modo, se darán situaciones de impunidad, algo que no es en absoluto deseable.

3.8. Aunque se trata de un ámbito de competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea<sup>(9)</sup>, el CESE considera que la elección del instrumento legislativo utilizado por la Comisión en esta propuesta —un Reglamento— es una opción osada, dado que se trata de una cuestión extremadamente delicada para los Estados miembros, toda vez que afecta a una competencia inherente a la soberanía del Estado, tal y como se ha explicado más arriba.

3.9. Con todo, el CESE considera que la opción escogida es la correcta, puesto que constituye la única manera de alcanzar el objetivo de armonizar los procedimientos en todos los Estados miembros<sup>(10)</sup>.

3.10. Como se señala en la exposición de motivos del proyecto legislativo, solo mediante la existencia de reglas comunes para remitir procesos penales podrá combatirse eficientemente la delincuencia transfronteriza.

3.11. El CESE estima que en la propuesta de Reglamento se ha logrado garantizar la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía, desde el punto de vista tanto del sospechoso y del acusado como del de la víctima, mediante la compilación de una lista exhaustiva de motivos de denegación de la remisión de procesos penales y mediante la garantía de los derechos de la víctima y del sospechoso y el acusado a ser oídos y a recurrir.

3.12. Con todo, el CESE considera que en la propuesta de Reglamento debería incluirse una referencia expresa tanto al Convenio Europeo de Derechos Humanos como a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como a otros actos jurídicos destinados a la protección de los derechos fundamentales<sup>(11)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> En su Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La digitalización de la justicia en la UE. Un abanico de oportunidades [COM(2020) 710 final]» (DO C 286 de 16.7.2021, p. 88), el CESE consideró que la digitalización de la justicia es un instrumento fundamental para garantizar una verdadera cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en la lucha contra las prácticas delictivas que afectan gravemente el espacio europeo.

<sup>(9)</sup> Véase el artículo 4, apartado 2, letra j), del TFUE.

<sup>(10)</sup> Esto podría dar lugar a un proceso de federalización, en el que se tendrá que velar por el respeto de los sentimientos nacionales.

<sup>(11)</sup> Es importante especificar los conceptos de los derechos fundamentales que se desea defender, aunque el artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea obliga a los Estados miembros a respetar estos derechos cuando «[...] apliquen el Derecho de la Unión [...]», ya sea primario o derivado.

3.13. El CESE llama la atención sobre el hecho de que la posibilidad de que los procesos penales se remitan de Estados en los que se aplica el principio de legalidad<sup>(12)</sup> a Estados en los que se aplica el principio de oportunidad<sup>(13)</sup> podría convertirse en un factor que favorezca al autor del delito para obtener una pena más favorable, lo cual menoscabaría los objetivos que se propone alcanzar la propuesta<sup>(14)</sup>.

3.14. A juicio del CESE, es sumamente positivo que la remisión de los procesos entre las autoridades judiciales de los Estados miembros se lleve a cabo a través de procedimientos digitales.

3.15. No obstante, es necesario salvaguardar la posibilidad de utilizar la comunicación en papel y garantizar que la información sea accesible a todos, en particular a las personas más desprotegidas<sup>(15)</sup>.

3.16. Sin embargo, el CESE señala que, para ello, no basta con crear un marco común que se ajuste a reglas comunes, sino que resulta necesario crear una infraestructura robusta a escala de la Unión, común a todos los Estados miembros e interoperable entre los distintos sistemas utilizados por los Estados miembros.

3.17. Como ya se ha señalado en dictámenes anteriores<sup>(16)</sup>, el CESE considera que esta inversión debe financiarse con fondos europeos.

3.18. Como ya se ha señalado en anteriores dictámenes<sup>(17)</sup>, el CESE considera que, para garantizar la correcta aplicación del acto legislativo propuesto, es necesario impartir a los profesionales en este ámbito formación relativa a la utilización de todo el sistema digital que facilitará la remisión de los procesos entre los Estados miembros.

3.19. Dicha formación deberá tener en cuenta las particularidades y necesidades de los sospechosos o acusados, los testigos o las víctimas vulnerables.

3.20. Aunque la formación debe estar dirigida en particular a jueces y fiscales, el CESE considera importante ampliar la formación que reciben otros agentes clave del proceso judicial, como los abogados o los traductores, entre otros<sup>(18)</sup>.

3.21. El CESE subraya que las traducciones de toda la documentación presentada en el proceso deberán ser lo más precisas y fiables posibles.

3.22. Es importante que los Estados miembros garanticen la fiabilidad de la traducción de los documentos del proceso.

3.23. El CESE considera que en la propuesta de Reglamento debe incorporarse una norma que prohíba que la traducción se realice por medios mecánicos, informáticos o mediante la utilización de inteligencia artificial.

3.24. La existencia de traducciones sin la intervención de un ser humano podría dar lugar a conclusiones erróneas y, como consecuencia, a juicios viciados y a resoluciones deficientes.

---

<sup>(12)</sup> La doctrina jurídica define el principio de legalidad en los procesos penales como la obligación jurídica impuesta a la autoridad judicial de continuar con la acción penal, sin que exista la posibilidad de determinar la pena mediante negociación con el sospechoso o encausado.

<sup>(13)</sup> A diferencia del principio de legalidad, el principio de oportunidad faculta a la autoridad judicial que sustancia el proceso penal para negociar con el sospechoso o encausado el alcance de la pena que se le ha de imponer, y el juez solo tiene la función de refrendar el acuerdo alcanzado.

<sup>(14)</sup> La propuesta de Reglamento presentada no puede servir de instrumento para que el sospechoso o acusado pueda «suavizar» las medidas coercitivas a las que está sujeto durante la fase de instrucción o el alcance de la pena a la que puede ser condenado.

<sup>(15)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en los asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales, y por el que se modifican determinados actos legislativos en el ámbito de la cooperación judicial [COM(2021) 759 final — 2021/0394 (COD)] y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2003/8/CE del Consejo, las Decisiones Marco 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI y 2009/948/JAI del Consejo, y la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la digitalización de la cooperación judicial [COM(2021) 760 final — 2021/0395 (COD)] (DO C 323 de 26.8.2022, p. 77).

<sup>(16)</sup> DO C 286 de 16.7.2021, p. 88.

<sup>(17)</sup> DO C 323 de 26.8.2022, p. 77 y DO C 286 de 16.7.2021, p. 88.

<sup>(18)</sup> En la misma línea, véase «Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024» [COM (2020) 713].

3.25. El CESE llama la atención sobre el hecho de que los costes derivados de la traducción de los documentos que forman parte del proceso podrían dar lugar a una menor calidad de las traducciones, lo que implicaría un menoscabo de los derechos y las garantías de las partes que intervienen en el proceso.

3.26. El CESE considera que los sospechosos o acusados, así como las víctimas, deben tener el derecho de impugnar o recurrir cuestiones relativas a la traducción del proceso.

3.27. Para concluir, dos observaciones finales:

3.28. La propuesta de Reglamento no ofrece ninguna solución en caso de conflictos de competencia judicial negativos en los procesos penales.

3.28.1. En otras palabras, si la autoridad judicial del Estado requerido deniega la remisión del proceso, existe el riesgo de que se interrumpa la acción penal porque las autoridades de los dos Estados miembros afectados consideren que no son competentes para sustanciar el proceso penal.

3.28.1.1. En estos casos, el CESE considera necesario prever un procedimiento judicial para resolver estos conflictos, que podría incluir la atribución de competencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para dirimirlos.

3.28.2. Por último, el CESE considera que, tras la aceptación de la remisión del proceso penal, la autoridad requirente deberá dar traslado de la totalidad de los originales o una copia certificada de los expedientes, junto con su traducción.

3.28.2.1. Por tanto, el CESE considera que debe suprimirse la referencia a la posibilidad de dar traslado únicamente a «las partes pertinentes» del proceso, ya que ello pone en peligro los derechos de defensa del sospechoso o acusado o los de las víctimas.

3.28.2.2. De este modo se evita la tentación de remitir, de manera arbitraria, aquellos documentos procesales que puedan resultar más convenientes para alguna de las partes.

Bruselas, 20 de septiembre de 2023.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Oliver RÖPKE