



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 19 February 2014

6669/14

**Interinstitutional File:
2013/0407 (COD)**

**DROIPEN 23
COPEN 58
CODEC 469
INST 111
PARLNAT 59**

OPINION

from: The Spanish Congress of Deputies
date of receipt: 11 February 2014
to: Council

Subject: - Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings
[Doc. 17621/13 DROIPEN 158 COPEN 235 CODEC 2929 - COM(2013) 821 final]

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings
[Doc. 17633/13 DROIPEN 159 COPEN 236 CODEC 2930 - COM(2013) 822 final]

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on provisional legal aid for suspects or accused persons deprived of liberty and legal aid in European arrest warrant proceedings
[Doc. 17635/13 DROIPEN 160 COPEN 237 CODEC 2931 - COM(2013) 824 final]

- *Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

Delegations will find attached the above mentioned Opinion.

Encl.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



CORTES GENERALES

INFORME 5/2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 11 DE FEBRERO DE 2014, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE REFUERZAN CIERTOS ASPECTOS DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y EL DERECHO A ESTAR PRESENTE EN EL PROPIO JUICIO EN LOS PROCESOS PENALES [COM (2013) 821 FINAL] [2013/0407 (COD)] {SWD (2013) 478 FINAL} {SWD (2013) 479 FINAL} {SWD (2013) 500 FINAL}.

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LAS GARANTÍAS PROCESALES DE LOS MENORES SOSPECHOSOS O ACUSADOS EN LOS PROCESOS PENALES [COM (2013) 822 FINAL] [2013/0408 (COD)] {SWD (2013) 480 FINAL} {SWD (2013) 481 FINAL} {SWD (2013) 492 FINAL}.

- DE 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] [2013/0409 (COD)] {SWD (2013) 476 FINAL} {SWD (2013) 477 FINAL} {SWD (2013) 499 FINAL}.

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerzan ciertos aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el propio juicio en los procesos penales, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales, y la Propuesta de 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



CORTES GENERALES

detención europea, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 12 de febrero de 2014.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 19 de diciembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. José Miguel Castillo Calvín, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido tres informes del Gobierno:

- a) En relación con la iniciativa COM 821, el Gobierno señala que actualmente existen significativas diferencias en la legislación de los Estados miembros sobre el principio de presunción de inocencia y derechos conexos. La evaluación de impacto de la Propuesta señala que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no puede asegurar por sí solo una protección plenamente homogénea de la presunción de inocencia en todas sus dimensiones. Algunos aspectos de ésta no han sido considerados recientemente o con suficiente profundidad en los casos de que ha conocido dicho Tribunal (por ejemplo, las consecuencias específicas o los recursos por violación de la presunción de inocencia). Además, el proceso ante el TEDH no ofrece una solución general satisfactoria ya que funciona ex post, requiere el agotamiento de los recursos internos y sufre de importantes retrasos debido al volumen de casos pendientes de sentencia. De ahí que una acción legislativa a nivel de la Unión Europea puede ser más efectiva que las adoptadas singularmente por los Estados miembros para asegurar unos mínimos comunes aceptables de protección del aludido principio, lo cual redundará en una mejora de la confianza mutua entre las autoridades judiciales y consiguiente facilitación del reconocimiento de resoluciones judiciales de unos Estados miembros en otros.
- b) En relación con el COM 822, el Gobierno indica que el objetivo de la Propuesta no puede ser suficientemente alcanzado por los Estados miembros de la Unión actuando de manera individual. Dado que el fin de la norma propuesta es promover la confianza mutua entre dichos Estados, es importante acordar estándares mínimos comunes para las garantías procesales específicas de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales en el ámbito de la Unión. Si bien tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos (y su interpretación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) como otros tratados internacionales de los que son parte los Estados miembros de la Unión establecen estándares comunes, la situación real es que los niveles de protección de los menores en los procesos penales difieren notablemente entre unos y otros, además de que las garantías de control en cuanto a su aplicación son



CORTES GENERALES

fragmentarias y ex post a través del sometimiento de casos de vulneración a los órganos internacionales. Por ello la armonización a través de una Directiva puede coadyuvar a una aplicación coherente a nivel de la Unión de los estándares internacionales vigentes.

- c) Por último, el Gobierno también considera que la iniciativa COM 824 respeta el principio de subsidiariedad, ya que el objetivo que persigue la misma no puede ser suficientemente alcanzado por los Estados miembros de la Unión porque hay diferencias muy significativas en la regulación sobre la materia. La única forma de aproximar las legislaciones nacionales sería a través de una legislación de mínimos como la que se pretende. El considerando 20 de la Directiva propuesta señala que, por razones de escala, la Unión está en mejor posición de conseguir el objetivo pretendido que los Estados miembros individualmente. Asimismo, se afirma que la Directiva en proyecto, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, no va más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos. Con las normas mínimas propuestas, se considera que mejorará la confianza recíproca entre los sistemas de justicia penal de los Estados miembros y, consiguientemente, se favorecerá el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 11 de febrero de 2014, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La primera Propuesta legislativa sometida al presente análisis se basa en el artículo 82 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece lo siguiente:

“1. La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la



CORTES GENERALES

aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos mencionados en el apartado 2 y en el artículo 83.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a:

- a) establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas;*
- b) prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros;*
- c) apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia;*
- d) facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.*

2. En la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Estas normas mínimas tendrán en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Estas normas se referirán a:

- a) la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros;*
- b) los derechos de las personas durante el procedimiento penal;*
- c) los derechos de las víctimas de los delitos;*
- d) otros elementos específicos del procedimiento penal, que el Consejo habrá determinado previamente mediante una decisión. Para la adopción de esta decisión, el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

La adopción de las normas mínimas contempladas en el presente apartado no impedirá que los Estados miembros mantengan o instauren un nivel más elevado de protección de las personas.

3. Cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva contemplada en el apartado 2 afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario.

Previa deliberación, y en caso de que se alcance un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario.



CORTES GENERALES

Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de directiva de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.

La segunda y la tercera Propuestas legislativas sometidas al presente análisis se basan ambas en el artículo 82.2 b del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece lo siguiente:

Artículo 82.2 b)

2. En la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Estas normas mínimas tendrán en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Estas normas se referirán a:

(...)

b) los derechos de las personas durante el procedimiento penal;

3.- Cada año se celebran, en la Unión Europea, nueve millones de procesos penales. Por ello, es importante asegurar que no exista una desigualdad de condiciones en materia de derechos procesales en el ámbito penal, y que los ciudadanos, cualquiera que sea su nacionalidad, reciban un juicio justo en los tribunales de toda la UE.

El derecho a un juicio justo de las personas y de los sospechosos acusados es un derecho fundamental que se establece como principio general, en virtud del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, siendo necesario para desarrollar un espacio europeo de justicia basado en el reconocimiento y la confianza mutua.

Por ello, en 2010, los líderes de la UE reunidos en el Consejo Europeo presentaron un mandato político a la Comisión solicitando que ésta presentara propuestas para reforzar los derechos procesales de los sospechosos y acusados. Este mandato dio lugar a la Agenda de Derechos Procesales de la Comisión y, como continuación de este trabajo,



CORTES GENERALES

al paquete de medidas que tratamos en este Informe, destinado a reforzar las garantías procesales que amparan a los ciudadanos en los procesos penales.

Este paquete de Propuestas pretende, por un lado, garantizar el respeto de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio; por otro, que los niños gocen de salvaguardias especiales cuando se enfrentan a procesos penales; y por último, garantizar el acceso de los sospechosos y acusados a la asistencia jurídica gratuita en las primeras fases de los procesos, sobre todo a aquellos contra los que se ha dictado una orden de detención europea.

Las nuevas Propuestas constituyen así otra piedra angular en la defensa de los derechos procesales, y se suman al conjunto de otras tres normas de la UE acordadas desde 2010 relativas al derecho a la traducción e interpretación, al derecho a la información, y al derecho de acceso a un abogado. Y una vez adoptadas, contribuirán a aumentar la confianza mutua en los sistemas judiciales de los Estados miembros y, por lo tanto, a garantizar el correcto funcionamiento del Espacio Europeo de Justicia.

4.- OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

I.- Directiva para reforzar la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio en un proceso penal.

Los instrumentos existentes de la UE, incluido el derecho a recibir información, el derecho a ser capaces de entender y seguir el procedimiento y el derecho de acceso a un abogado, son complementarios e inseparables de la presunción de inocencia para asegurar un juicio justo.

A pesar de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha establecido criterios en su jurisprudencia, la protección de las personas acusadas es todavía insuficiente en la práctica. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entre 2007 y 2012, declaró que en 11 Estados miembros de la UE se viola la presunción de inocencia. Hacer la presunción de inocencia más eficaz a través de la ley de la UE consiste en garantizar el equilibrio adecuado: los criminales deben ser llevados ante la justicia, pero los ciudadanos inocentes merecen tener un juicio justo.

La Directiva propuesta asegurará el respeto de la presunción de inocencia de todos los ciudadanos sospechosos o acusados por la policía y las autoridades judiciales, garantizando que los sospechosos no se consideran culpables simplemente porque ejercen su derecho a guardar silencio. También pide a los Estados miembros garantizar que, antes de una condena definitiva, las autoridades públicas se abstengan de hacer declaraciones públicas que puedan dañar la reputación de la persona o influir en el



CORTES GENERALES

jurado o de la decisión final del tribunal ("inocente hasta que se demuestre que es culpable"). La Directiva establece que la carga de la prueba recae sobre la acusación y que cualquier duda beneficia a la persona sospechosa o acusada. Asimismo, establece el principio de que toda persona tiene derecho a guardar silencio en cuanto a los hechos que se le imputan. Por último, la Directiva establece que el acusado tiene derecho a estar presente en el juicio.

II- Directiva sobre salvaguardias especiales para los niños sospechosos o acusados de un delito.

Se estima que alrededor de 1 millón de niños en la UE entra cada año en contacto formal con la policía y los tribunales.

Todas las normas internacionales pertinentes (la Convención de la ONU de los Derechos del Niño, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos) reconocen que los niños son vulnerables debido a su inmadurez. También se reconoce que necesitan garantías específicas en los procesos penales que les permitan entender y seguir el proceso.

Los derechos a un juicio justo de los niños a lo largo de las diversas etapas del proceso penal, en la actualidad, no están suficientemente garantizados en la UE, reconociéndose así en muchos casos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En este contexto, el Programa de Estocolmo prevé explícitamente una medida específica para establecer normas mínimas comunes para sospechosos vulnerables, además de las otras medidas de derechos procesales. Sin ese instrumento, no sería completa la protección de los sospechosos o acusados en los procesos penales.

Hoy en día, la situación jurídica en los Estados miembros varía. Por ejemplo, no todos los Estados miembros prevén en su legislación nacional la garantía de que los niños no pueden renunciar a su derecho de acceso a un abogado. Algunos no prevén defensa obligatoria (Chipre, Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido), otros prevén una defensa obligatoria en la corte, pero no en las estaciones de policía (Francia, Países Bajos y Eslovenia), y otros lo dejan a disposición del juez competente para decidir sobre la defensa obligatoria (Alemania, Finlandia y Suecia). Esto significa que en la actualidad una cantidad considerable de niños no tienen acceso a un abogado.

Esta Propuesta, que forma parte de la Agenda de la UE para los Derechos del Niño, velará para que los niños -que son vulnerables debido a su edad- tengan un acceso obligatorio a un abogado en todas las fases del proceso. Esto significa que los menores no pueden renunciar a su derecho a ser asistidos por un abogado, ya que existe un notable riesgo de no comprender las consecuencias de sus acciones si tuvieran la posibilidad de renunciar a sus derechos. Los niños también podrán beneficiarse de otras



CORTES GENERALES

salvaguardias, como ser informados rápidamente de sus derechos, ser asistidos por sus padres (u otras personas habilitadas), no ser interrogados en audiencias públicas, el derecho a ser examinados por un médico y el derecho a permanecer separados de los presos adultos en caso de privación de libertad.

En el paquete que presenta la Comisión, se ha incluido además una Recomendación, instando a los Estados miembros a aplicar una serie de salvaguardias para las personas vulnerables. El objetivo es garantizar que se identifique y reconozca a las personas vulnerables (por ejemplo, las que padezcan discapacidades físicas o psíquicas), y que sus necesidades especiales sean tenidas en cuenta en los procesos penales. Si los ciudadanos no entienden los procesos o las consecuencias de acciones tales como confesar, se produce una «desigualdad de armas». La Recomendación propone que los sospechosos vulnerables se beneficien de salvaguardias especiales, tales como el acceso obligatorio a un abogado, la asistencia de una tercera persona adecuada y asistencia médica.

III.- Directiva sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita provisional para los ciudadanos sospechosos o acusados de un delito y para las personas contra las que se ha dictado una orden de detención europea.

El derecho a la justicia gratuita está intrínsecamente relacionado con el derecho de acceso a un abogado. La Directiva sobre el acceso a un abogado reconoce este derecho, pero guarda silencio sobre lo que ocurre si el acusado no puede pagar un abogado. Así que para las personas que carecen de recursos, o que se encuentran privadas de libertad y que no conoce a un abogado, el acceso a un abogado no puede ser eficaz a menos que el Estado proporcione asistencia letrada para asegurar la asistencia jurídica.

La Directiva se centra por ello en los dos problemas más urgentes para garantizar este acceso a un abogado. En primer lugar, garantiza la asistencia jurídica cuando más se necesita, en forma de "asistencia jurídica provisional", pues en las primeras etapas del procedimiento, el sospechoso o acusado es particularmente vulnerable, sobre todo si está privado de libertad.

El acceso a un abogado en esas etapas es de suma importancia para proteger los derechos de un juicio justo, incluido el derecho a no declarar contra sí mismo, como se afirma en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece que, por regla general, se concede a las personas sospechosas o acusadas, el acceso a la asistencia letrada desde el momento en que son puestos bajo custodia policial o la detención previa al juicio, y se le asigna que esa asistencia oficial en caso necesario sin tener que esperar a que su solicitud de asistencia jurídica se haya resuelto.



CORTES GENERALES

Se reconoce igualmente el derecho de los Estados miembros a recuperar los costos de esta asistencia letrada, en aquellos casos en que el sospechoso no pueda acogerse más tarde, por serle denegada la justicia gratuita.

En segundo lugar, la Directiva se centra en aquellos que están sujetos a la orden de detención europea. Se trata de resolver el problema que se genera cuando los sospechosos en los procedimientos de orden de detención europea no tienen acceso al sistema de asistencia jurídica gratuita.

El paquete de garantías procesales incluye además la Recomendación sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los sospechosos o acusados en los procesos penales: el objetivo es proporcionar requisitos comunes a la hora de determinar si una persona tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita, así como garantizar la calidad y la eficacia de los servicios de asistencia jurídica gratuita y su administración.

Esta Recomendación, en todo caso, es un acto exclusivamente de la Comisión y, por tanto, no requerirá su aprobación por el legislador de la Unión. Tiene por tanto una vocación de aplicación general en materia de asistencia jurídica gratuita –estableciendo criterios sobre la evaluación de los medios económicos y el fundamento de la solicitud así como sobre la eficacia y calidad de la asistencia jurídica gratuita– si bien es de naturaleza no obligatoria.

5.- APLICACIÓN Y CONFORMIDAD CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Una acción legislativa a nivel de la Unión Europea puede ser más efectiva que las adoptadas singularmente por los Estados miembros, para asegurar unos mínimos comunes aceptables que permitan reforzar los derechos de los sospechosos o acusados.

El paquete sobre garantías procesales, ha sido diseñado de esta manera, a fin de encontrar el justo equilibrio entre, por un lado, la necesidad de ofrecer medidas que garanticen el buen funcionamiento del Espacio Europeo de Justicia y, por otra parte, la necesidad de proporcionalidad y subsidiariedad. Por este motivo, las Propuestas están limitadas en su alcance para cubrir los aspectos más esenciales de los derechos, limitándose al mínimo requerido para alcanzar el objetivo fijado a escala europea.

Ello responde igualmente al enfoque gradual de la intervención de la UE en el ámbito de los derechos procesales en materia penal y a la necesidad de una intervención proporcionada.



CORTES GENERALES

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerzan ciertos aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el propio juicio en los procesos penales, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales, y la Propuesta de 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, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.