



Bruselas, 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

sobre las garantías procesales de los menores y adultos vulnerables sospechosos o acusados en procesos penales

{ COM(2013) 822 final }

{ SWD(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 492 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

sobre las garantías procesales de los menores y adultos vulnerables sospechosos o acusados en procesos penales

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Problemas generales

1) Protección insuficiente del derecho a un juicio justo de los menores y los adultos vulnerables sobre la base del actual marco jurídico internacional y europeo

Pese a la existencia de principios comunes y normas mínimas que emanan de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y otros instrumentos del Derecho internacional, el derecho a un juicio justo de las personas vulnerables (es decir, los menores de 18 años y los adultos vulnerables, como las personas con deficiencia mental, física o psicológica¹) a lo largo de las distintas fases de los procesos penales no está, actualmente, suficientemente garantizado en la UE y, por tanto, no puede prevenir las infracciones del artículo 6 del CEDH.

2) Las medidas ya adoptadas con arreglo al Programa de Estocolmo no protegen de manera general a los menores y los adultos vulnerables

Además, las medidas relativas a los derechos procesales que ya se han adoptado en la UE de acuerdo con el Programa de Estocolmo² no ofrecen garantías suficientes de que las personas vulnerables puedan ejercer efectivamente sus derechos. Aunque prevén determinadas garantías para todos los sospechosos y acusados, no tienen en cuenta las necesidades específicas de las personas vulnerables sospechosas y acusadas que surgen en las distintas fases del proceso penal (por ejemplo, una adecuada evaluación de su vulnerabilidad, mecanismos de asistencia letrada obligatoria, asistencia médica, formación específica de los servicios con funciones coercitivas y los jueces, etc.). De hecho, el Programa de Estocolmo y el consiguiente plan de acción de la Comisión³ prevén la adopción de una medida específica para fijar normas mínimas comunes para las personas vulnerables, además de otras medidas relativas a los derechos procesales. Sin este instrumento la protección de los sospechosos o acusados en los procesos penales no sería completa y no podrían alcanzarse plenamente los objetivos del Programa de Estocolmo y el plan de trabajo sobre los derechos procesales⁴.

3) La insuficiente protección de los menores y los adultos vulnerables afecta a la confianza mutua y obstaculiza el buen funcionamiento del reconocimiento mutuo

La falta de una protección adecuada de las garantías procesales de los menores y los adultos vulnerables puede dar lugar a una falta de confianza recíproca entre las autoridades judiciales y, de ese modo, dificultar la cooperación judicial en materia penal. Dado que el principio de

¹ Los adultos vulnerables no están definidos en ningún instrumento jurídico internacional o europeo.

² DO L 115 de 4.5.2010, p.1.

³ COM(2010) 171 final de 20.4.2010.

⁴ DO C 295 de 4.12.2009, p.1.

reconocimiento mutuo es la piedra angular del espacio de justicia, conviene reforzar la confianza mutua para lograr un funcionamiento eficaz del espacio de libertad, seguridad y justicia. Para establecer este clima de confianza mutua, los Estados miembros indicaron en el plan de trabajo sobre los derechos procesales las medidas que consideran necesarias para obtener dicho nivel mínimo de confianza mutua. Las medidas previstas incorporan garantías específicas para las personas vulnerables.

1.2. Grupo de personas afectadas

El número de menores que se enfrenta, en el conjunto de la UE, a la jurisdicción penal es de alrededor de 1 086 000, es decir, un 12 % del total de la población europea sujeta a causas penales. En el caso de los adultos vulnerables, entre el 4 % y el 8 % de la población europea sujeta a causas penales podría sufrir alguna deficiencia que les impida participar plenamente en los procesos penales.

1.3. Reacción de los Estados miembros y las partes interesadas

Los Estados miembros y las partes interesadas (como los colegios de abogados, las ONG o las asociaciones de familiares) subrayan claramente la necesidad de que existan garantías específicas para las personas vulnerables (en particular, los menores). En este contexto, subrayan la insuficiente y desigual aplicación de las normas internacionales y la imperiosa necesidad de establecer normas mínimas comunes entre los Estados miembros de la UE. Todas las garantías enunciadas en la evaluación de impacto fueron ampliamente debatidas y apoyadas, en particular la asistencia letrada obligatoria, que se consideró una medida clave. Se propuso tratar por separado a los menores y a los adultos vulnerables, dada, entre otras cosas, la inexistencia de una definición común del concepto de «adulto vulnerable».

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La actuación de la UE se hace necesaria debido a los tres elementos siguientes:

1) *Refuerzo de la confianza mutua entre las autoridades judiciales*: la falta de un nivel adecuado de protección de los menores y los adultos vulnerables también es una causa actual de que no exista suficiente confianza entre las autoridades judiciales, lo cual debilita la cooperación judicial en asuntos penales con una dimensión transfronteriza. En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a proponer garantías especiales para la protección de las personas vulnerables (tanto los menores como los adultos vulnerables).

2) *Circulación de personas*: los menores y los adultos vulnerables pueden verse envueltos en procesos penales fuera de su propio Estado miembro, por lo que las necesidades de estos sospechosos o acusados deben abordarse a nivel de la UE.

3) *Límites de las normas internacionales*: el CEDH ya fija normas a escala europea relativas a los juicios justos, pero sus mecanismos de ejecución no pueden garantizar un cumplimiento suficiente y coherente por sus Estados signatarios, entre ellos los Estados miembros de la UE⁵. Por otra parte, la falta de fuerza ejecutoria de los convenios internacionales relativos a los menores y a las personas con discapacidades, que la Unión ha ratificado, hacen poco probable una aplicación coherente de dichas normas en toda la UE.

⁵ Incluso los informes recurrentes del CPT dirigidos a los Gobiernos de los Estados miembros invitándoles a velar por que los sospechosos detenidos reciban asesoramiento jurídico en las primeras fases del proceso han llevado solo a una minoría de Estados miembros a introducir sistemas de notificación por esta vía.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Objetivos:	
Generales:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar un nivel efectivo de protección de los derechos procesales fundamentales en favor de las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales. ▪ Reforzar la confianza mutua para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales en la UE y mejorar la cooperación judicial en la UE.
Específicos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: La vulnerabilidad de las personas sospechosas y acusadas en los procesos penales se evalúa adecuadamente desde el comienzo y a lo largo de todo el proceso penal. ▪ B: Procurar una asistencia adecuada a las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales, así como asistencia letrada obligatoria en forma de derecho irrenunciable, a fin de permitirles comprender y participar eficazmente en el proceso penal. ▪ C: Procurar a las personas vulnerables, en particular a los menores, un conjunto de garantías procesales adecuadas teniendo en cuenta sus necesidades especiales en todas las etapas del proceso penal (por ejemplo, los interrogatorios policiales, las vistas o la detención).
Operativos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Aplicación de mecanismos de evaluación adecuados de la vulnerabilidad de los menores y los adultos vulnerables desde el principio del proceso penal, a partir de su primer contacto con las autoridades policiales y judiciales. ▪ B.1: Los menores y los adultos vulnerables serán debidamente asistidos por sus padres, representantes legales o un adulto adecuado durante el proceso. ▪ B.2: Los menores y adultos vulnerables se beneficiarán de la asistencia letrada obligatoria desde el principio del proceso penal, a fin de que puedan participar efectivamente en el proceso. ▪ C.1: Los menores y adultos vulnerables recibirán salvaguardias adecuadas teniendo en cuenta sus necesidades específicas en las distintas fases del proceso penal (por ejemplo, grabación por medios audiovisuales de los interrogatorios de la policía, protección de la vida privada o limitaciones de la prisión preventiva).

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se examinan en detalle cuatro opciones principales:

Opción 1: Statu quo	Mantenimiento del statu quo. Esta opción supondría no adoptar medida alguna a escala de la UE.
----------------------------	---

Opción 2: Nivel de obligatoriedad bajo	Medidas no legislativas (disposiciones no vinculantes) de apoyo a la protección de los derechos de las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales mediante, por ejemplo, el seguimiento y la evaluación del tratamiento, la formación y la difusión de buenas prácticas.
Opción 3: Nivel de obligatoriedad medio	La opción 3 establece normas mínimas de aplicación del acervo del TEDH y aspectos pertinentes de las disposiciones internacionales en materia de garantías procesales para la protección de las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales.
Opción 4: Nivel de obligatoriedad elevado	La opción 4 es la opción más ambiciosa y prescriptiva y va más allá que la opción 3 respecto a determinadas garantías . Esas garantías adicionales incluirían una evaluación pormenorizada de la vulnerabilidad, un reconocimiento médico exhaustivo (en el caso de los adultos vulnerables), la grabación de los interrogatorios policiales, la formación especial de los jueces, el acceso a actividades educativas o de ocio durante el periodo de detención.
Las opciones 3 y 4 podrían formularse en forma de Directiva o Recomendación y podrían combinarse elementos de ambas opciones. Se pretende adoptar medidas separadas en forma de una Directiva relativa a los menores y una Recomendación relativa a los adultos vulnerables .	

5. EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES

5.1. Eficacia en la consecución de los objetivos

- Opción 1: el insuficiente nivel de protección de las personas vulnerables sospechosas o acusadas permanecería inalterado.
- Opción 2– escasos incentivos para que los Estados miembros aborden los problemas, dada la ausencia de medidas normativas.
- Opción 3– impacto medio, ya que esta opción contribuirá a la consecución de los objetivos generales de las medidas relativas a las garantías especiales destinadas a los menores y los adultos vulnerables.
- Opción 4 – impone a los Estados miembros normas más ambiciosas y un nivel de obligatoriedad «superior» que la opción 3 sobre determinadas garantías como la evaluación de la vulnerabilidad y los reconocimientos médicos (en el caso de los adultos vulnerables), los interrogatorios policiales, las vistas judiciales y la detención. Se mejorará considerablemente la confianza y la cooperación mutuas.

5.2. Repercusión en los derechos fundamentales

- Opción 1: ninguna mejora del insuficiente nivel de protección del derecho a un juicio justo para las personas vulnerables.
- Opción 2: repercusión limitada, ya que dependerá en gran medida de la manera en que los Estados miembros apliquen las directrices no vinculantes.
- Opción 3: tendrá un impacto positivo en los derechos fundamentales; más concretamente, la obligación de los Estados miembros de garantizar una información y asistencia adecuada a los padres, representantes legales o un adulto adecuado incidirá significativamente en el derecho a un juicio justo de las personas vulnerables. Por otra parte, ciertas garantías respecto a los interrogatorios policiales, las vistas judiciales y la detención reforzarían el derecho a un juicio justo.

- Opción 4: es la que tendría mayor impacto en los derechos fundamentales de las cuatro opciones; la evaluación en profundidad de las personas vulnerables permitirá responder a sus necesidades específicas; la asistencia médica garantizaría la integridad personal de las personas vulnerables; están previstas varias garantías específicas con respecto a los interrogatorios de la policía (por ejemplo, la grabación audiovisual), la detención (limitación y proporcionalidad) y las vistas judiciales (por ejemplo, formación especializada de los jueces y normas de protección de la vida privada).

5.3. Repercusiones sobre los sistemas judiciales nacionales

- Opción 1: se mantendrían o incluso se incrementarían las divergencias entre los sistemas de los Estados miembros.
- Opción 2: el impacto general será limitado, debido a que el carácter no vinculante de esta opción no puede producir resultados significativos.
- Las opciones 3 y 4 tendrán efectos positivos sobre los sistemas judiciales de los Estados miembros, ya que aumentarían la seguridad jurídica mediante la introducción de normas mínimas, acordadas por consenso, relativas a la protección de las personas vulnerables sospechosas o acusadas en todos los Estados miembros de la UE. Todos los Estados miembros se verían obligados a introducir cambios en sus leyes de enjuiciamiento penal. Asimismo, estas opciones mejorarán considerablemente la cooperación judicial, ya que reducirán las diferencias entre los Estados miembros en el modo en que otorgan determinados derechos a las personas vulnerables sospechosas o acusadas.

5.4. Impacto financiero y económico

- Opción 1: No hay cargas financieras inmediatas asociadas a esta opción.
- Opción 2: Las cargas financieras resultantes de esta opción dependerán del grado en que la apliquen los Estados miembros. Los costes financieros máximos se estiman en aproximadamente **20,2 millones EUR** (formación de jueces y funcionarios policiales y los costes potenciales de aulas, seminarios, etc.).
- Opción 3: Se espera que los costes totales se sitúen en la **gama media** de las cuatro opciones. Los costes totales representan **100,1 millones EUR (para los menores) y entre 40,3 millones EUR y 72,8 (para los adultos vulnerables)**.
- Opción 4: Se espera que los costes totales sean los más altos de las cuatro opciones. Los costes totales ascienden a **164,2 millones EUR** [*182,8 millones EUR, incluida la formación*] (para los **menores**) y **entre 153 y 228,9 millones EUR** [*entre 154 y 247,5 millones EUR, incluida la formación*] para los **adultos vulnerables**).

6. COMPARACIÓN DE LA OPCIÓN O LAS OPCIONES PREFERIDAS

1) Menores

La evaluación ha llevado a la selección de una opción preferida para los menores, en forma de una **Directiva que combina elementos de la opción 3 y la opción 4**.

Dicha Directiva ofrecerá unas **garantías mínimas para los menores sospechosos o acusados en procesos penales en la UE**. Será **jurídicamente vinculante** para los Estados miembros y, una vez aplicada, aumentará el nivel de protección en la UE.

La combinación de los elementos de la opción 3 y la opción 4 tiene en cuenta las preocupaciones en materia de subsidiariedad y proporcionalidad, y tiene un claro valor añadido para la UE al reforzar las normas mínimas basadas en el acervo del TEDH y las normas internacionales en materia de garantías procesales para los menores sospechosos o acusados en procesos penales.

Los **costes totales ascienden a 136,2 millones EUR** [154,8 millones EUR, incluida la formación]⁶. Todos los Estados miembros se verían afectados, aunque en diversa medida. Los costes totales por Estado miembro serán los siguientes:

AT: 3 564; **BE:** 802; **BU:** 714; **CY:** 94; **CZ:** 996; **DE:** 35 982; **DK:** 413; **EE:** 170; **EL:** 1 042; **ES:** 2 175; **FI:** 3 545; **FR:** 17 950; **HU:** 667; **IE:** 1 309; **IT:** 4 978; **LT:** 346; **LV:** 134; **LU:** 172; **MT:** 22; **NL:** 3 225; **PL:** 2 548; **PT:** 495; **RO:** 1 130; **SE:** 7 330; **SK:** 337; **SI:** 112; **UK:** 45 907⁷

2) Adultos

La dificultad para establecer una definición general y, por tanto, el ámbito de aplicación de la iniciativa y la existencia de un número menor de normas y disposiciones internacionales pertinentes sobre los adultos vulnerables descarta la adopción de medidas jurídicamente vinculantes en relación con las garantías para los adultos vulnerables.

La evaluación ha llevado a la selección de una opción preferida para los adultos vulnerables, en forma de una **Recomendación que combina elementos de la opción 3 y la opción 4**.

La combinación de elementos de las opciones 3 y 4 tiene en cuenta las preocupaciones en materia de subsidiariedad y proporcionalidad, y tiene un claro valor añadido para la UE al reforzar las normas mínimas basadas en el acervo del TEDH y las normas internacionales en materia de garantías procesales para los adultos vulnerables sospechosos o acusados en procesos penales.

Los costes totales se sitúan **entre 70,9 y 133,6 millones EUR** [entre 89,5 y 152,2 millones EUR incluida la formación]⁸. Todos los Estados miembros se verían afectados, aunque en diversa medida. Los costes totales por Estado miembro serán los siguientes (mínimo-máximo):

AT: 847-1 397; **BE:** 1 159-2 289; **BU:** 762-1 554; **CY:** 82-149; **CZ:** 1 056-1 940; **DE:** 8 363-15 367; **DK:** 4 455-8 818; **EE:** 136-251; **EL:** 1 152-2 114; **ES:** 4 606-8 464; **FI:** 435-780; **FR:** 6 384-11 709; **HU:** 1 021-1 878; **IE:** 839-1 424; **IT:** 6 005-10 998; **LT:** 346-634; **LV:** 233-425; **LU:** 49-91; **MT:** 41-77; **NL:** 1 342-2 415; **PL:** 3 197-5 762; **PT:** 1 080-1 983; **RO:** 2 190-4 023; **SE:** 769-1 387; **SK:** 551-1 009; **SI:** 205-376; **UK:** 23 430-45 869⁹

[Estos costes se calculan partiendo del supuesto de que todos los Estados miembros aplicarán la Recomendación].

Estos costes no tienen en cuenta **posibles ahorros** gracias a la reducción de los costes actuales en recursos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los órganos jurisdiccionales nacionales, repetición de procesos, compensaciones económicas y procesos anulados por incumplimiento del derecho de los sospechosos a un juicio justo. En particular, la asistencia letrada obligatoria supondrá una mejora de la defensa jurídica, lo que reducirá la repetición de interrogatorios y contribuirá a racionalizar las investigaciones y las vistas judiciales y la reducción de las medidas privativas de libertad. A largo plazo, la incidencia financiera debe reducirse progresivamente a medida que vayan mejorando las garantías procesales para las personas vulnerables y se reduzcan los recursos por infracciones del derecho a un juicio justo.

⁶ Incluidos los gastos de formación.

⁷ Sin incluir los gastos de formación.

⁸ Incluidos los gastos de formación.

⁹ Sin incluir los gastos de formación.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El plazo de transposición de la Directiva propuesta para los menores será de dos años a partir de su entrada en vigor. Por lo que se refiere a la Recomendación propuesta para los adultos vulnerables, la Comisión evaluaría su aplicación en el plazo máximo de tres o cuatro años a partir de la publicación.

Por otra parte, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo un estudio empírico específico haciendo especial hincapié en la recogida de datos en el plazo de entre tres y cinco años a partir de la aplicación de cada uno de los instrumentos del plan de trabajo sobre los derechos procesales. A fin de obtener información cuantitativa y cualitativa precisa sobre la eficacia de las propuestas, se utilizarán indicadores específicos para los menores y los adultos vulnerables.