

Bruselas, 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de medidas

por las que se refuerzan determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el propio juicio en los procesos penales

{ COM(2013) 821 final }

{ SWD(2013) 478 final }

{ SWD(2013) 500 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de medidas

por las que se refuerzan determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el propio juicio en los procesos penales

1. DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS

Problemas generales:

1. La insuficiente protección del principio de presunción de inocencia en la UE menoscaba el respeto de los derechos fundamentales de los sospechosos y acusados. Las normas mínimas comunes establecidas en el artículo 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta») y en el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el CEDH») no bastan para proteger el citado principio en la práctica. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos («el TEDH») pone de manifiesto la constante y reiterada violación de este principio. La presunción de inocencia es un principio general complementario de otros derechos procesales, incluidos los ya contemplados por el Derecho de la Unión. El objetivo global es garantizar el derecho a un proceso penal justo, que no puede existir sin presunción de inocencia.
2. La protección insuficiente de los derechos fundamentales merma la confianza mutua de los Estados miembros en la calidad de sus sistemas judiciales respectivos, lo que entorpece el expedito funcionamiento del reconocimiento mutuo de las sentencias y la cooperación judicial.

Problemas específicos

1. Protección insuficiente frente a **las referencias públicas, por parte de las autoridades con funciones coercitivas, a la culpabilidad de los sospechosos o acusados** antes de que se dicte sentencia. En efecto, en sus declaraciones o resoluciones oficiales, las autoridades califican a veces de culpables de un delito a los sospechosos o acusados antes de que haya recaído una sentencia firme al respecto.
2. Protección insuficiente del principio que exige que la **carga de la prueba recaiga en la acusación y que toda duda con respecto a la culpabilidad beneficie al acusado**; más en concreto, **protección insuficiente en la práctica cuando la carga de la prueba se transfiera a la defensa**.
3. **Protección insuficiente del derecho a no autoinculparse, incluido el derecho a no cooperar y el derecho a guardar silencio**. Los sistemas jurídicos de algunos Estados miembros permiten que el ejercicio del derecho a no autoinculparse, a no cooperar y a guardar silencio pueda utilizarse como prueba contra los sospechosos o los acusados; a menudo no existen, además, vías efectivas y disuasorias de recurso en caso de vulneración de esos derechos.

4. Protección insuficiente del **derecho a estar presente en el propio juicio**¹: toda sentencia o resolución que pueda desembocar en la privación de libertad requiere la presencia del acusado. No todos los Estados miembros disponen de vías de recurso en caso de violación de este derecho.

Colectivo afectado

Se encuentran potencialmente afectados todos los sospechosos y acusados en procesos penales en la UE. Todos los años se celebran en la UE unos 10 millones de procesos penales. El TEDH observó que entre el 1.1.2007 y el 31.12.2012, diez Estados miembros de la UE habían vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en un total de 26 casos.

Motivos de la necesidad de intervención pública

La insuficiente protección actual de determinados aspectos de la presunción de inocencia afecta a la confianza mutua entre las autoridades judiciales y, por consiguiente, al buen funcionamiento del espacio europeo de justicia. Según pone de manifiesto la jurisprudencia del TEDH, los principios y mecanismos del TEDH no han conseguido dispensar una protección suficiente en la práctica. Es poco probable que el marco jurídico vigente facilite la introducción de cambios en un futuro próximo.

Si la UE legisla, se dispondrá de la totalidad de los mecanismos de reparación que contempla el Tratado para asegurar que los Estados miembros respetan el derecho a la presunción de inocencia establecido en la legislación de la UE. Es preciso aportar ciertos cambios a la legislación de algunos Estados miembros sin menoscabo alguno de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Fomento de la confianza mutua entre las autoridades judiciales Debido a la importancia de ese factor para el buen funcionamiento del espacio europeo de justicia penal, el Consejo solicitó a la Comisión en el Programa de Estocolmo² que abordase la cuestión de la presunción de inocencia.

Circulación de personas: Las personas involucradas en procesos penales fuera de su país de origen o procedencia deben tener la seguridad de que les ampara un derecho europeo general de presunción de inocencia. La Carta de la UE regula ese derecho, pero solo puede invocarse si el asunto guarda relación con la aplicación del Derecho de la UE por el Estado miembro.

Limitaciones del TEDH: El TEDH no puede, por sí solo, garantizar una protección suficiente. De hecho, no ha considerado reciente ni extensivamente determinados aspectos de la presunción de inocencia (por ejemplo, las consecuencias precisas de la vulneración de ese derecho y las vías de recurso correspondientes). El procedimiento de reparación del TEDH no resulta satisfactorio, pues solo se activa *a posteriori*, previo agotamiento de todas las vías de recurso internas, y sufre una gran acumulación de casos pendientes de resolución.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Los **objetivos generales** son los siguientes:

- 1) garantizar un alto nivel de protección de los derechos procesales fundamentales en los procesos penales;
- 2) reforzar la confianza mutua, mejorando con ello la cooperación judicial.

¹ Aparte de determinadas excepciones claramente delimitadas (**resoluciones en ausencia**).

² DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

Los **objetivos específicos** consisten en asegurar que:

- 1) se presuma la inocencia de los sospechosos o acusados durante todas las fases del proceso penal, en tanto no sean declarados culpables conforme a la ley, y las autoridades judiciales de los Estados miembros les traten en consecuencia;
- 2) las autoridades participantes en la cooperación judicial y responsables de ejecutar una sanción penal, una medida de instrucción o una orden de detención europea emitida en otro Estado miembro tengan la seguridad de que la decisión subyacente se ha adoptado en el Estado miembro de origen en pleno respeto de la presunción de inocencia.

Los **objetivos operativos** consisten en asegurar que:

- 1) ningún sospechoso o acusado sea calificado de culpable por las autoridades judiciales antes de que se dicte sentencia firme;
- 2) la carga de la prueba de la culpabilidad de los sospechosos o acusados, a los que debe beneficiar toda duda, recaiga en la acusación;
- 3) el derecho de los sospechosos o acusados a no autoinculparse, incluidos el derecho a no cooperar y el derecho a guardar silencio, sea objeto de la protección adecuada en todas las fases del proceso;
- 4) el juicio se celebre en presencia del acusado, salvo en casos específicos (resoluciones en ausencia).

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se han contemplado cuatro posibilidades de actuación:

- 1) Opción 1: mantenimiento del *statu quo* - ninguna intervención al nivel de la UE.
- 2) Opción 2: opción no legislativa consistente en la elaboración de directrices, la organización de actividades de formación sobre buenas prácticas, el intercambio de información sobre posibles mejores prácticas y mejora de los mecanismos de supervisión.
- 3) Opción 3: dos opciones legislativas:
 - a) Opción 3a) - **Directiva** que fija unas normas mínimas que confirman el acervo comunitario correspondiente a cada problema específico y que establecen vías efectivas de recurso en caso de quebrantamiento de las mismas.
 - b) Opción 3b) - **Directiva** (al igual que en la opción 3a)), que fija unas normas mínimas que dispensan un nivel de protección mayor que el del acervo del TEDH (excepto en lo que respecta a la ausencia de referencias públicas a la culpabilidad por las autoridades judiciales, extremo para el que no es posible ampliar el principio del TEDH) al limitar o excluir la posibilidad de establecer excepciones a los principios generales.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

5.1. Efectividad en el logro del objetivo perseguido

- 1) Opción 1 – El nivel de protección se mantendría idéntico al actual, sin aumento de la confianza mutua.

- 2) Opción 2 – La ausencia de disposiciones legales restaría a los Estados miembros incentivos para resolver los problemas.
- 3) Opciones 3a) y 3b)
 - a) Aumento de la confianza mutua gracias a unas normas mínimas comunes; reducción de los plazos de cooperación judicial, con la consiguiente disminución de los costes derivados de las demoras, los desistimientos, la repetición de juicios y los recursos; en la opción 3b), la confianza mutua quedaría aún más reforzada.
 - b) Contrariamente a las opciones no legislativa o de *statu quo*, la opción legislativa tiene carácter ejecutorio.
 - c) Los sospechosos o acusados pueden ampararse en unas normas mínimas de presunción de inocencia y disponen de vías de recurso adecuadas; en la opción 3b), los sospechosos o acusados disfrutaban de unas normas mínimas más amplias.
 - d) Se dispone de un mecanismo efectivo de reparación contra los Estados miembros en caso de incumplimiento de las normas.
 - e) Se reducen los errores judiciales, lo que no solo mejora la percepción general de la justicia por parte de sospechosos y acusados, víctimas, autoridades judiciales, abogados defensores y ciudadanos en general, sino que también reduce los costes derivados de la insuficiente protección de este derecho por parte de los Estados miembros (costes de los procedimientos de recurso internos).

5.2. Impacto social y derechos fundamentales

- 1) Opción 1 – Ninguna mejora.
- 2) Opción 2 – Probablemente, solo una mejora variable según los Estados miembros, dada la inexistencia de mecanismos de ejecución.
- 3) Opciones 3a) y 3b)
 - a) Mayor protección de los derechos fundamentales de los sospechosos o acusados mediante una mayor clarificación del artículo 48 de la Carta de la UE.
 - b) Cambio gradual en la cultura de la acusación y las autoridades judiciales en lo que respecta al derecho de presunción de inocencia.
 - c) Posible inobservancia de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad si se implantan todos los aspectos de las opciones 3a) y 3b).
 - d) Riesgo de codificación de la jurisprudencia del TEDH, que se halla en constante evolución, mediante un instrumento legislativo vinculante de la UE. Si la jurisprudencia evoluciona hacia una mayor protección, una Directiva vinculante que fije el nivel de protección actual dejaría de estar al día.
 - e) La opción 3b) podría acarrear a la administración de justicia efectos adversos si los derechos individuales se reforzaban hasta un extremo que pudiera incidir en la eficiencia de la instrucción y la acción penal.

5.3. Impacto en el sistema legal de los Estados miembros

- 1) Opción 1 – Persistirían las divergencias entre los sistemas de los Estados miembros, que proseguirían su evolución por conductos estrictamente nacionales.

- 2) Opción 2 – Limitada – No pueden contemplarse reformas legislativas, pues dependen de la buena voluntad de los legisladores nacionales.
- 3) Opciones 3a) y 3b): Varios Estados miembros habrían de modificar sus leyes según el problema específico por abordar.

5.4. Impacto financiero y económico³

- 1) Opción 1 – Si bien no impone una carga financiera inmediata, tampoco implica una reducción de los costes actuales de los procedimientos del TEDH, los recursos nacionales, la repetición de juicios ni las indemnizaciones económicas por vulneración del derecho a la presunción de inocencia.
- 2) Opción 2 – Costes de talleres, formación e intercambio de mejores prácticas, estimados en un importe inferior a **8 millones EUR anuales para cada uno de los aspectos** de la presunción de inocencia, excepto la redacción de directrices (coste único de 47 520 EUR). De implantarse esta opción para los cuatro aspectos, el alto grado de sinergias abarataría los costes totales.
- 3) Opción 3a) – A largo plazo, el impacto financiero cuya estimación se indica a continuación debería irse reduciendo gradualmente, dado que el mayor respeto de los derechos disminuirá el número de recursos. Podrían generarse costes de formación para abogados defensores, agentes de policía y agentes judiciales. Los costes cuya estimación se indica a continuación son anuales y corresponden a todos los Estados miembros juntos.
 - a) Ausencia de referencias públicas a la culpabilidad – Los costes del recurso adicional (repetición del juicio) para todos los Estados miembros, excepto AT, FI, LT, PL y SE ascienden a 240 000 EUR. Los demás recursos específicos (recusación del juez, derechos a indemnización por daños y perjuicios) generan escasos costes.
 - b) Atribución de la carga de la prueba a la acusación/beneficio de la duda para el acusado – Costes del recurso adicional (repetición del juicio) en todos los Estados miembros excepto AT, FR y UK: entre 92 000 y 920 000 EUR.
 - c) Derecho a no autoinculparse, incluido el derecho a no cooperar y el derecho a guardar silencio – Si la reparación adicional consiste en la repetición del juicio (posibilidad que actualmente existe solo en AT, FI, FR HU): entre 98 000 y 980 000 EUR; si la reparación adicional consiste en la inadmisibilidad ante los tribunales de las pruebas obtenidas en vulneración de este derecho, los costes corresponderían a la intensificación de la actividad fiscal en BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (entre 7 500 y 75 000 EUR).
 - d) Derecho a estar presente en el propio juicio – Costes del recurso adicional (repetición del juicio) para BE, BG, HU y LV: 523 000 EUR.
- 4) Opción 3b)
 - a) Ausencia de referencias públicas a la culpabilidad – Igual que en la opción 3a).
 - b) Atribución de la carga de la prueba a la acusación/beneficio de la duda para el acusado: - intensificación de la actividad fiscal en los Estados miembros donde

³ Las opciones de intervención 3a) y 3b) generarían unos costes adicionales estimados en **1,3 millones EUR** anuales, que se derivarían de la implantación en los Estados miembros de un sistema de seguimiento que permitiera cumplir las obligaciones de presentación de informes y de recogida de los datos pertinentes.

actualmente puede invertirse la carga de la prueba (dado que esos casos quedarían limitados con arreglo a la opción 3b) en BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE y UK). Según la hipótesis más verosímil, los costes ascenderán a 2,9 millones EUR.

- c) Derecho a no autoinculparse, derecho a no cooperar y derecho a guardar silencio – intensificación de la actividad fiscal en los Estados miembros donde este derecho no es absoluto (este sistema quedaría abolido con arreglo a la opción 3b) en BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL y SE). Según la hipótesis más verosímil, los costes ascenderán a 27 millones EUR.
- d) Derecho a estar presente en el propio juicio – los costes se derivarían de los recursos policiales adicionales necesarios para asegurar que los sospechosos o acusados están físicamente presentes en su juicio (actualmente juzgados en ausencia con arreglo a las leyes vigentes) en todos los Estados miembros excepto CY, IE y DE. Los ahorros se derivarían de los costes de la posible repetición de juicios (si todos los acusados están presentes en sus juicios, huelga cualquier recurso adicional por la celebración de juicios en ausencia). El coste total se estima entre 5,5 y 22 millones EUR.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES Y OPCIÓN PREFERIDA

La opción preferida consiste en una combinación de **partes de las opciones 2, 3a) y 3b)**. **Respeto plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad** al proponer un **nivel diferenciado de intervención de la UE** para cada aspecto de la presunción de inocencia, en función de varios factores: i) impacto en el buen funcionamiento de los instrumentos de reconocimiento mutuo: debe prestarse una especial atención a los aspectos que generan derechos concretos y tangibles para los ciudadanos, en lugar de principios generales del Derecho procesal penal; ii) necesidad de una intervención más acentuada de la UE en aquellos aspectos que no son objeto de una protección adecuada por las leyes nacionales y cuyos problemas rebasan la aplicación práctica de dichas leyes, y iii) necesidad de una intervención también más acentuada de la UE en aquellos aspectos en los que la jurisprudencia del TEDH no fija una norma lo suficientemente estricta en un espacio común de justicia penal.

- 1) **Ausencia de referencias públicas a la culpabilidad** – Opción 3a), pero sin vías de recurso específicas, dado que la situación legislativa en los Estados miembros se considera aceptable y que este aspecto está relacionado en menor medida con el funcionamiento del espacio europeo de justicia.
- 2) **Carga de la prueba y beneficio de la duda para el acusado** – Opción 3a) pero sin vías de recurso específicas, dado que este aspecto está suficientemente protegido por la legislación de los Estados miembros.
- 3) Derecho a no autoinculparse, a no cooperar y a guardar silencio – Combinación de las opciones 3a) y 3b):
 - se establecen los principios generales derivados de la jurisprudencia del TEDH y se abre una vía de recurso específica en caso de incumplimiento de los mismos (opción 3a));
 - se contemplan excepciones al derecho a no cooperar en línea con la jurisprudencia del TEDH (opción 3a));

- se impide que el ejercicio de esos derechos suponga inferencias adversas (opción 3b));
- 4) **Derecho a estar presente en el propio juicio** – Opción 3a), incluido el establecimiento de una vía específica de recurso (repetición del juicio).
- 5) Aspectos horizontales: La aplicación de estas normas se apoyaría en una serie de medidas horizontales de **seguimiento, evaluación y formación** (elementos de la opción 2).

Habida cuenta de la falta de datos fiables, las cifras se presentan con carácter indicativo. Todos los Estados miembros se verían afectados en mayor o menor grado. En la hipótesis más probable, los costes de la opción preferida serían los siguientes:

- no se derivaría ningún coste (excepto los de formación, evaluación y seguimiento) de los dos primeros aspectos de la presunción de inocencia;
- prohibición de toda inferencia del ejercicio del derecho a guardar silencio: 27 millones EUR anuales para un grupo de nueve Estados miembros;
- respecto de la inadmisibilidad de las pruebas obtenidas en vulneración del derecho a no cooperar, se estiman unos costes que oscilan entre un importe mínimo de 7 500 y un importe máximo de 75 000 EUR anuales para un grupo de doce Estados miembros;
- los costes derivados del derecho a estar presente en el propio juicio se sitúan en 52 300 EUR anuales para un grupo de cuatro Estados miembros;
- Cabe además esperar un importe adicional estimado en 1,3 millones EUR anuales resultante del sistema de seguimiento y de las obligaciones de información que incumben a los Estados miembros.

Los costes totales por Estados miembros son los siguientes (*mínimo/máximo*⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230/1 851 762, **BG** 126 521/126 985, **HR** 127 099/128 386, **CY** 266 173/267 655, **CZ** 158 698, **EE** 56 703/56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601/592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657/94 047, **LX** 207 765/208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604/6 599 749, **PL** 373 953/382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779 / 668 089, **SE** 1 589 620/1 591 443, **UK** 9 664 550/9 678 626.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La opción preferida impondrá a los Estados miembros un número comparativamente limitado de obligaciones (reflejo, hasta cierto punto, de las obligaciones derivadas del TEDH, constitucionales o legales que actualmente incumben a muchos Estados miembros), por lo que se calcula que un plazo de dieciocho meses bastaría para introducir los cambios necesarios en las leyes y prácticas nacionales.

La Directiva requerirá que los Estados miembros informen acerca de la aplicación efectiva de las medidas legislativas o de otra índole. Deberá incitarse a los Estados miembros a que recaben los datos pertinentes para contribuir a este proceso, dada la escasez de datos fiables que se observa actualmente.

⁴ No se indica una banda de costes mínimos/máximos para todos los Estados miembros, habida cuenta de que algunos de ellos no se verían afectados por las medidas que ya han implantado.

La Comisión contempla la elaboración de un estudio empírico específico centrado en la recogida de datos a los tres años y medio de la entrada en vigor del instrumento⁵, con el fin de obtener datos cuantitativos y cualitativos que sean esclarecedores en cuanto a la eficacia de la propuesta. Todos los datos recogidos permitirían a la Comisión evaluar el cumplimiento real en los Estados miembros con más rigor que los medios disponibles hasta la fecha.

⁵ DO C 291 de 4.12.2009, p. 1.