COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.08.2004
COM(2004) 562 final

LIBRO VERDE

sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad

(presentado por la Comisión)

{SEC(2004) 1046}

ÍNDICE

1. Las razones de la Comisión para presentar el Libro Verde 3

1.1. Descripción del problema 3

1.2. La necesidad de actuación..... 3

1.3. La posible solución 3

2. El proceso de consulta..... 4

3. Los objetivos del presente Libro Verde 4

3.1. Ampliar el debate a nuevos participantes..... 4

3.2. Hacer hincapié en el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad…….5

3.3. Examen de las medidas que podrán adoptarse…….5

LIBRO VERDE
sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad

El objetivo del presente Libro Verde es sentar las bases del debate para la preparación de la propuesta de la Comisión sobre un nuevo instrumento legislativo para el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales relativas a las medidas de control no privativas de libertad. El *documento de trabajo de los servicios de la Comisión* relativo al Libro Verde (SEC(2004) 1046) contiene un análisis detallado del marco jurídico aplicable en este ámbito y la opinión de la Comisión sobre cómo podría elaborarse dicho instrumento.

1. LAS RAZONES DE LA COMISIÓN PARA PRESENTAR EL LIBRO VERDE.

1.1. Descripción del problema

La práctica excesiva (y prolongada) de la detención preventiva es una de las principales causas de superpoblación de las prisiones. Debido al riesgo de fuga, a menudo se mantiene a los sospechosos no residentes en prisión preventiva, mientras que los sospechosos residentes disfrutan de medidas alternativas.

Según los principios generales del Derecho, la prisión preventiva debe considerarse una medida excepcional y deben aplicarse, siempre que sea posible, medidas de control no privativas de libertad. Sin embargo, las diversas alternativas a la detención preventiva que existen en el Derecho nacional (por ejemplo, la obligación de presentarse a las autoridades policiales o la prohibición de viajar) actualmente no pueden transponerse ni transferirse a través de las fronteras, ya que los Estados no reconocen las resoluciones judiciales extranjeras en la materia.

La introducción de un instrumento jurídico que permita a los Estados miembros de la UE reconocer mutuamente las medidas de control no privativas de libertad contribuirá a reducir el número de detenidos no residentes en régimen preventivo en la Unión Europea. Al mismo tiempo, la introducción de este instrumento reforzará el derecho a la libertad y la presunción de inocencia en el conjunto de la Unión Europea (en el espacio *común* de libertad, seguridad y justicia) y disminuirá el riesgo de trato desigual respecto de los sospechosos no residentes.

1.2. La necesidad de actuación

Las medidas 9 y 10 del *Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal* de noviembre de 2000[1] (denominado en lo sucesivo el "programa de reconocimiento mutuo"), adoptado a petición del Consejo Europeo de Tampere, incluyen un mandato claro para actuar en este ámbito. Los detalles de este mandato se recogen en el Capítulo 2. 2. 1. 3. del documento de trabajo de la Comisión.

El Parlamento Europeo ha hecho hincapié en varias resoluciones en la necesidad de actuar a nivel europeo, al igual que otros organismos de cooperación regional como el Consejo de Europa y el Comisionado de los Estados del mar Báltico. También se han referido a esta necesidad otras organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan en este campo.

[1] DO C 12 de 15.1.2001, p. 10.

1.3. La posible solución

La idea central del nuevo instrumento para el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad es sustituir la prisión preventiva por una medida de control no privativa de libertad y transferir esta medida al Estado miembro en el que normalmente reside la persona sospechosa. Esto permitiría a la persona sospechosa estar sujeta a la medida de control en su entorno habitual hasta la celebración del juicio en el Estado miembro extranjero. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión se examinan diferentes métodos de aplicación de esta idea.

Para garantizar el cumplimiento de la medida de control no privativa de libertad, el nuevo instrumento debe incluir, como último recurso, un mecanismo coercitivo que permita enviar a la persona sospechosa que no coopere al Estado en que se celebrará el juicio, por la fuerza si fuera necesario. La mera existencia de este recurso, más que su utilización real, garantiza el funcionamiento ágil del nuevo instrumento. Hay que señalar que de no existir la posibilidad de recurrir a medidas coercitivas, existiría el riesgo (a corto y largo plazo) de que la categoría de personas de que se trata no disfrute de ninguna medida alternativa. Los diferentes aspectos de este mecanismo coercitivo también se examinan en el documento de trabajo de la Comisión.

2. EL PROCESO DE CONSULTA

El presente Libro Verde es la *tercera fase* del proceso de consulta sobre las alternativas a la detención preventiva.

La *primera fase* consistió en la elaboración y el envío de *un cuestionario* sobre la detención preventiva y las alternativas a la misma, a fin de descubrir los posibles obstáculos a la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito. Los entonces 15 Estados miembros de la UE presentaron sus respuestas al cuestionario. Un resumen de las respuestas recibidas sobre, entre otras cosas, las medidas de control no privativas de libertad (alternativas a la detención preventiva) y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento (tal como requiere la medida 9 del programa de reconocimiento mutuo) figura en el anexo 2 del documento de trabajo de la Comisión.

La *segunda fase* consistió en la elaboración de un *documento de reflexión* basado en las respuestas al cuestionario, y en la organización de una *reunión de expertos.* El documento de reflexión (de 24 de abril de 2003), que se envió a una serie de expertos en detención preventiva y alternativas a la misma de los Estados miembros (y de los entonces países candidatos) propone, entre otras cosas, la introducción de la denominada orden europea de presentación ante una autoridad como medida preventiva de control no privativa de libertad, a nivel de la Unión Europea. El documento de trabajo también considera los límites y las posibilidades de actuación en el ámbito de la detención preventiva en general. La *reunión de expertos* se celebró en Bruselas el 12 de mayo de 2003. Varios expertos, incluidos los representantes de las ONG, fueron invitados a título individual, mientras que otros representaban a sus Estados miembros. Eurojust también estuvo representado. En la reunión se examinaron los diversos aspectos de la detención preventiva y las alternativas a la misma, especialmente la opinión de la Comisión sobre la orden europea de presentación ante una autoridad. El Libro Verde tiene plenamente en cuenta el resultado de esta reunión (para más detalles, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

3. LOS OBJETIVOS DEL PRESENTE LIBRO VERDE

3.1. Ampliar el debate a nuevos participantes

El principal objetivo del presente Libro Verde es ampliar el proceso de consulta a nuevos participantes, *entre otros*, los profesionales como jueces, fiscales y abogados defensores, las personas que trabajan en los servicios sociales y de libertad condicional, las prisiones y los establecimientos de prisión preventiva, las organizaciones profesionales, los medios académicos, las ONG que trabajan en este campo y las autoridades públicas.

3.2. Hacer hincapié en el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad

El presente Libro Verde se centra en el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad. Algunos aspectos importantes (asistencia jurídica gratuita, interpretación y traducción, categorías vulnerables, por ejemplo, niños y jóvenes, asistencia consular/derecho a la comunicación y la "carta de derechos") ya se han tratado en el Libro Verde[2] y en la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre determinados derechos procesales[3]. Aunque estos aspectos están relacionados con el marco legal de la detención preventiva y las alternativas a la misma, el documento de trabajo de la Comisión no entra en los detalles de estas cuestiones a menos que se considere necesario.

3.3. Examen de las medidas que podrán adoptarse

La introducción de un sistema de reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad a nivel de la Unión Europea no puede disociarse del marco legal que regula la detención preventiva en general. Hay que recordar que, en principio, las medidas de control son *alternativas* a la detención preventiva. Algunos de los principios fundamentales aplicables a la detención preventiva en general son también aplicables *mutatis mutandis* a las medidas de control no privativas de libertad. En consecuencia, hay que tener en cuenta dichos principios en la elaboración del instrumento de reconocimiento mutuo y aplicación de las medidas de control no privativas de libertad.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión examina las posibles medidas que podrán adoptarse en este ámbito a la vista de los Convenios, la jurisprudencia y las legislaciones nacionales existentes.

---

2 COM (2003) 75 final.

3 COM (2004) 328 final.

La Comisión le invita a presentar sus observaciones sobre el presente Libro Verde (y el documento de trabajo de la Comisión) y, en particular, sobre las preguntas que figuran a continuación. La Comisión también espera recibir comentarios sobre la evolución reciente en el ámbito de las alternativas a la detención preventiva en los Estados miembros (incluidas las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas de control no privativas de libertad)

Para facilitar el intercambio de puntos de vista se ha abierto un sitio Internet sobre el Libro Verde y una serie de enlaces relacionados con el mismo.

http://europa.eu.int/xxx/livre vert

Hasta el x x 2004, las respuestas pueden enviarse, preferiblemente, a la siguiente dirección:

xxx-livre-vert@cec.eu.int

o por correo postal a

Comisión Europea

Dirección General de Justicia e Interior

Unidad D 3 – Justicia penal

B-1049 Bruselas

Bélgica

indicando:" a la atención del Sr. Thomas Ljungquist"

La Comisión se propone organizar una audiencia pública en 2004.

Pregunta 1:

Considerando las consecuencias negativas del actual marco jurídico en lo que respecta al trato dispensado a los sospechosos no residentes en relación con las alternativas a la detención preventiva,

(a) ¿Está usted de acuerdo con el enfoque de la Comisión sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad, tal como se describe en el capítulo 4.3 del documento de trabajo de la Comisión (es decir, la posibilidad de controlar a la persona sospechosa en su país de residencia normal y la necesidad de introducir un mecanismo que garantice la presencia de la persona acusada en el juicio a menos que esta persona pueda ser juzgada en su ausencia), para garantizar en toda la UE la plena aplicación del derecho a la libertad y la presunción de inocencia?

(b) En caso negativo ¿hay soluciones alternativas?

(c) Sírvase exponerlas.

(d) El mecanismo de reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad ¿debe abarcar también los delitos menos graves (es decir, por debajo del límite del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión marco sobre la orden de detención europea)?

Pregunta 2:

El mecanismo de reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad debe abarcar:

– la situación de una persona sospechosa, sujeta a tales medidas, que desea trasladarse a otro Estado miembro, permanente o temporalmente, y que solicita la transferencia de estas medidas a este Estado miembro (tal como se describe en el capítulo 4.2.2.3. del documento de trabajo de la Comisión)

– En caso afirmativo, ¿en qué condiciones?

– La situación de un sospechoso que ya se ha desplazado a otro Estado miembro (tal como se describe en los capítulos 4.2.3.1., "sospechoso que ha incumplido una obligación derivada de una medida de control no privativa de libertad" y 4.2.3.2., "última petición de medidas de control no privativas de libertad", del documento de trabajo de la Comisión)

– En caso afirmativo, ¿en qué condiciones?

Pregunta 3:

(a) El nuevo instrumento ¿debe incluir una disposición sobre una medida específica de control no privativa de libertad, tal como la orden europea de presentarse ante las autoridades, que podría combinarse con una orden de prohibición de viajar, tal como se ha expuesto anteriormente?

(b) ¿Es conveniente dejar que la autoridad *emisora* decida qué medidas de control no privativas de libertad deberán aplicarse en la fase de seguimiento (de acuerdo con su legislación nacional) o de qué manera la persona sospechosa deberá cumplir la orden europea de presentarse ante las autoridades (es decir, con qué frecuencia deberá presentarse, ante qué autoridad, etc....)?

(c) ¿Es conveniente dejar que la autoridad *de ejecución* elija las medidas coercitivas adecuadas con arreglo a su legislación nacional, y dejar que la autoridad emisora se limite a especificar el objetivo que deberá supervisarse?

(d) El modelo de fianza europea (Eurobail) ¿es adecuado?

Pregunta 4:

(a) El nuevo instrumento ¿debe incluir motivos de denegación obligatorios en caso de amnistía, sentencia firme y otras resoluciones firmes o relacionadas con la edad de la responsabilidad penal?

(b) Los otros motivos de denegación recogidos en el artículo 4 de la Decisión marco sobre la orden de detención europea ¿pueden invocarse en el contexto de una orden de transferencia de medidas alternativas?

(c) La autoridad de ejecución ¿tiene derecho a negarse a la ejecución por falta de doble tipificación?

Pregunta 5:

Para ejecutar una orden de transferencia de medidas alternativas ¿podrían requerirse condiciones que no fueran:

– el regreso al Estado de residencia para cumplir la sentencia

– la posibilidad de recurso en caso de cadena perpetua?

Pregunta 6:

(a) La autoridad emisora ¿debe especificar la obligación (relativa a los tres "peligros clásicos" – reincidencia, fuga, destrucción de pruebas) que debe cumplir la persona sospechosa en virtud de la medida de control no privativa de libertad, de tal forma que (en consonancia con lo que se ha dicho anteriormente), en caso de incumplimiento, la autoridad de ejecución pueda adoptar medidas coercitivas distintas de la detención?

(b) La autoridad de ejecución ¿debe estar obligada a informar del incumplimiento (grave) de una obligación relativa a los "tres peligros clásicos"?

(c) La autoridad de ejecución ¿debe decidir la prisión preventiva de la persona sospechosa en caso de incumplimiento de una obligación relativa a la medida de de control y detenerla hasta la celebración del juicio o debe trasladar inmediatamente al sospechoso a la autoridad emisora?

(d) La participación de la persona sospechosa en una conexión de vídeo desde el Estado de ejecución ¿puede sustituir a su presencia física en el procedimiento ante la autoridad emisora en lo que respecta (únicamente) a la cuestión de si el sospechoso debe ser detenido preventivamente en el Estado miembro emisor?

(e) ¿Cómo resolver una situación en la que la autoridad emisora y la autoridad ejecutora discrepan sobre la necesidad de detener preventivamente a una persona que ha incumplido una obligación o sobre la imposición de una nueva obligación para eliminar el peligro?

(f) El mecanismo para hacer regresar a la persona sospechosa del Estado miembro de ejecución al Estado miembro emisor ¿debe aplicarse tanto en la fase de seguimiento como en la fase del juicio?

(g) La autoridad emisora ¿debe especificar la obligación de comparecer en juicio o la posibilidad de que la persona en cuestión sea juzgada en rebeldía en caso de que no comparezca en el juicio? La persona en cuestión ¿deberá cumplir esta obligación antes de disfrutar de una medida alternativa en el Estado miembro de ejecución?

(h) La autoridad de ejecución, durante la fase de seguimiento y la fase del juicio ¿puede aplazar el regreso de la persona sospechosa?

(i) ¿Puede la autoridad de ejecución aplazar el regreso de una persona de la que se sospecha que ha cometido un nuevo delito en su territorio?