COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.8.2006
SEC(2006) 1080

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Anexo a la

Propuesta de Decisión marco del Consejo

sobre la orden europea de vigilancia en el marco de las medidas cautelares aplicadas entre Estados miembros de la Unión Europea

{COM(2006) 468 final}

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

RESUMEN

1. Introducción

La posibilidad de proponer una decisión marco relativa al reconocimiento mutuo de las medidas cautelares de supervisión está en la agenda de la Comisión desde hace varios años. Una posible decisión marco en este ámbito ya fue estudiada en tres reuniones de expertos (2003, 2004 y 2005) así como en diversos documentos de reflexión, siendo el más importante de ellos el Libro verde[1] y el documento de trabajo de la Comisión anexo[2]. La Comisión también ha recibido un gran número de respuestas y comentarios de los Estados miembros y de las organizaciones sociales al respecto[3].

Durante el proceso de consulta se puso de manifiesto que los datos estadísticos disponibles sobre el número de personas implicadas no eran suficientes para fundamentar completamente ninguna propuesta en este ámbito. Con el fin de facilitar a la Comisión más datos estadísticos destinados a considerar la cuestión de si una decisión marco constituiría un valor añadido, se decidió consultar a un experto exterior, que facilitó útiles metodológicos conformes a las directrices de la Comisión, el manual de evaluación del impacto, y que realizó una evaluación integrada de las repercusiones directas e indirectas de una gama de opciones políticas que se describen en la exposición de motivos de la propuesta ("evaluación de impacto")[4].

2. Número no residentes detenidos provisionalmente afectados por un nuevo instrumento

Anualmente se calcula que casi 10 000 ciudadanos de la UE son detenidos provisionalmente en países de la UE distintos de su país normal de residencia. En cualquier momento hay alrededor de 4 500 ciudadanos de la UE en detención provisional en países de la UE distintos de sus países normales de residencia.

Esta información se basa en el análisis de los datos estadísticos y sobre delincuencia y en información recopilada directamente de las autoridades de los Estados miembros durante el estudio. En el anexo 1 de la evaluación de impacto se adjunta toda la información y los supuestos en que se basan las cifras de ciudadanos de la UE en detención provisional.[5]

Parte de los 10 000 nacionales de la UE detenidos anualmente, habrían sido detenidos incluso siendo residentes del país en que se supone que cometieron el delito. Si la naturaleza del delito es particularmente grave o si se considera que el sospechoso es peligroso en caso de quedar en libertad, entonces la detención provisional se aplica tanto en su país de residencia normal como

[1] COM (2004) 562 final.
[2] SEC (2004) 1046.
[3] Disponibles en http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
[4] pp.6-8.
[5] pp. 36-38.

en otros Estados "extranjeros" miembros de la UE.

Por lo tanto es necesario calcular cuántos nacionales de la UE detenidos provisionalmente son acusados de delitos muy graves y es poco probable que sean transferidos a su país de residencia normal con anterioridad a la celebración del juicio. A falta de datos estadísticos claros al respecto, se consideró que el asesinato, la violación y el robo eran tales delitos. Tomando como base los datos de varios países, se calculó que alrededor del 80% de los ciudadanos de la UE actualmente en detención provisional podrían verse potencialmente afectados por una orden de transferencia cautelar y por la aplicación de medidas alternativas a la detención provisional.[6]

Así pues, si se asume que la base de pruebas para procesar a sospechosos (o para incoar los procedimientos) es similar en todos los Estados miembros, entonces hasta el 80% de los nacionales de la UE en detención provisional en un Estado miembro distinto de su país normal de residencia podría ser objeto de medidas provisionales alternativas de vigilancia. Esto sugiere que durante un año alrededor de **8 000 detenidos provisionales en la UE no residentes** podrían ser objeto de una medida provisional alternativa de vigilancia.

3. Problemas y cuestiones que afectan a los nacionales de la UE en el caso de la detención provisional

Existe el peligro de que los no residentes de la UE queden en prisión preventiva más a menudo que los nacionales del país en cuestión. Esto se debe a que los tribunales perciben que existe un mayor riesgo de fuga debido a la falta de nexos sociales en el país en el que el sospechoso es acusado del delito. Un factor importante que contribuiría a esta opinión podría ser que el tribunal que entiende del asunto no dispone de información verificable. El tribunal de un país "extranjero" se encuentra en una posición difícil para evaluar el riesgo y podrían plantearse problemas de interpretación y de traducción de documentos clave, además del riesgo de xenofobia y de choque cultural para aceptar pruebas sobre el sospechoso procedentes de un país extranjero. También se plantea el problema de que el tribunal tiene que basarse en documentos mientras que los nacionales pueden llamar a testigos orales para responder por ellos. Y los documentos escritos no pueden ser puestos en duda, por lo que el tribunal les daría menos peso.

Esta tendencia es apoyada por los datos del cuadro 3.1 de la evaluación de impacto[7], que muestran que la proporción de nacionales de la UE en general en detención provisional es mucho mayor que en la población reclusa en general. En algunos países, la diferencia entre nacionales de la UE en detención provisional y nacionales de la UE con respecto a la población reclusa total es muy reveladora.

---

[6] Basándose en datos de 2005 obtenidos de los Países Bajos y de Finlandia, en donde alrededor del 40% de todas las personas en detención provisional lo eran por delitos de asesinato, violación o robo. Sin embargo, en un examen más detallado se constató que los nacionales de la UE eran acusados de estos delitos la mitad de las veces en relación con los nacionales de estos países. En los Países Bajos, el 4,4% de todos los detenidos provisionales eran no residentes de la UE pero solamente el 3,2% de los acusados de asesinato, violación o robo eran no residentes de la UE. Igualmente, en Finlandia el 8,5% de todos los detenidos provisionales eran no residentes de la UE mientras que sólo el 2,2% de los acusados de asesinato, violación o robo eran no residentes. Por lo tanto, se estimó que solamente el 20% de los no ciudadanos de la UE detenidos provisionalmente serían acusados de delitos muy graves que probablemente les imposibilitarían de acogerse a una orden de transferencia cautelar.

[7] p. 8.

Los nacionales de la UE en detención provisional también se enfrentan a problemas de lengua y de comprensión de un ordenamiento jurídico diferente del suyo. Al estar en detención provisional en un país "extranjero", los problemas lingüísticos y la distancia con respecto a las redes de apoyo de la familia y los amigos, tienen repercusiones graves, dificultando, por ejemplo, la preparación de una defensa apropiada.

Tales incidencias discriminatorias comprometen claramente el espacio común de libertad, seguridad y justicia, uno de los objetivos clave de la Unión Europea y sus Estados miembros.

Tal y como se muestra en el cuadro 3.2 de la evaluación de impacto[8], la duración media de la detención provisional es de 5,5 meses, aunque hay grandes variaciones entre Estados miembros (desde 42,5 a 365 días). Esta variación, y en especial los muy largos períodos medios de detención en determinados Estados miembros, dan lugar a la discriminación que los ciudadanos de la UE pueden experimentar, ya que no sólo son detenidos en circunstancias en las que podrían no serlo en su país de residencia, sino que el período de detención puede ser también más largo que el que habrían experimentado como sospechosos en su país de residencia. Hay también otras variaciones en las circunstancias que rodean la detención provisional que aunque no suponen una forma de discriminación son contrarias al objetivo de un espacio europeo de libertad y justicia. En ellas se incluyen los tipos de delitos a los cuales se aplica la detención provisional y las condiciones de detención.

Según un entrevistado consultado en el curso del estudio, "…el problema de base en los Estados miembros es el uso excesivo y la larga duración de la detención provisional… hay una mala aplicación de las pruebas tradicionales utilizadas para determinar la libertad condicional… otras razones de la excesiva duración de la detención provisional son la acumulación de asuntos, la burocracia o la falta de inversiones… ".

4. Costes

Muchas de las personas en detención provisional son finalmente absueltas. Por ejemplo, en el Reino Unido, en 2003, de las personas que habían pasado por lo menos una parte del período anterior al juicio en detención provisional, un 22% de los varones y un 19% de las mujeres fueron absueltos. Solamente el 49% de los varones y el 40% de las mujeres fueron finalmente condenados a penas de cárcel. Así pues, aproximadamente una de cada cinco personas que sufrieron detención provisional resultaron absueltas. El cuadro 3.3 de la evaluación de impacto[9] muestra los porcentajes de condenas y de absoluciones en otros Estados miembros de la UE, en donde las variaciones son considerables.

Dado que anteriormente se calculó que existen unos 10 000 detenidos en prisión preventiva no residentes de la UE, puede estimarse que al menos un 20% de ellos, es decir, unas 2 000 personas, serán absueltas. El coste financiero de la detención preventiva de estas 2 000 personas podría ascender a unos 22 millones de euros (si se asume un coste individual de unos 11 000 euros por una duración media de la detención de 5,5 meses x 2 000 euros).

La detención provisional también supone un coste para los poderes públicos. El cuadro 3.4 de la evaluación de impacto[10] presenta datos para algunos Estados miembros de la UE con respecto al coste mensual y anual medio de la detención provisional. Por término medio, cuesta

[8] p. 10.
[9] pp. 11-12.

unos 3 000 euros mensuales mantener a una persona en la cárcel. Dado que alrededor de 8 000 no residentes de la UE podrían ser potencialmente transferidos a su país normal de residencia, el coste real de mantenerlos en detención provisional supone unos 132 millones de euros (8 000 personas x 3 000 euros mensuales x 5,5 meses de detención provisional).

Por otro lado, las alternativas a la detención provisional son significativamente más rentables que el envío a la cárcel.

5. Evaluación de la opción política preferida

Con arreglo a la exposición de motivos, la opción política preferida es un "nuevo instrumento legislativo para el reconocimiento mutuo de medidas cautelares ... incorporando un mecanismo específico de devolución o transferencia".

5.1. Beneficios de la opción política preferida

La opción política del reconocimiento mutuo, apoyado por un mecanismo de aplicación destinado a reducir el riesgo de fuga de sospechosos, podría conllevar los siguientes beneficios:

– *Garantizar los derechos individuales y la igualdad de acceso a la justicia*. Esta opción política garantizaría que los no residentes no son discriminados en cuanto a las medidas cautelares con respecto a los no residentes de la UE en el Estado miembro y que no reciben un trato distinto al que habrían recibido en su país de residencia ordinaria.

– *Reducción de los costes nocionales de la injusticia*. En la situación actual, los 10 000 no residentes de la UE suponen un gasto anual medio de 5,5 meses de detención provisional. Mediante esta opción política, gracias a la cual se reconocerían mutuamente las medidas transfronterizas alternativas de vigilancia, una proporción significativa de estas personas podría evitar una larga detención provisional, que supone un coste significativo, especialmente en forma de pérdida de ingresos.

– *Disminución del riesgo de fuga*. Si el reconocimiento mutuo de medidas cautelares alternativas de vigilancia es apoyado por un mecanismo de aplicación, se reduciría el riesgo de fuga de sospechosos, aunque, por supuesto, no se eliminaría tal riesgo.

– *Reducción de los costes de la detención*. Es muy probable que esta opción política aumente el uso de medidas cautelares aplicables a los no residentes de la UE. De esta forma, podrían darse ahorros significativos en los costes de detención (y contribuir a remediar una razón significativa de la sobrepoblación de las cárceles).

– *Influencia en la cooperación judicial y policial*. En esta opción política, puede anticiparse que las autoridades judiciales tendrían que cooperar adoptando medidas cautelares de forma significativa. Además, la cooperación policial sería incluso mayor, pues puede preverse que las autoridades de policía desempeñarían un papel importante en la ejecución de las medidas de control (por ejemplo, las personaciones en comisaría) y garantizarían la aplicación si el sospechoso no se presenta antes del juicio.

[10] pp. 12-13.

5.2. Costes asociados con la opción política preferida

Una de las consideraciones al evaluar la rentabilidad de las medidas alternativas a la detención provisional es el coste de garantizar que los no residentes de la UE enviados a su país normal de residencia estén presentes en los procedimientos judiciales. Actualmente, una proporción significativa de no residentes de la UE quedan en detención en el país en donde son acusados de haber cometido un delito debido al riesgo de que no se presenten ante el tribunal.

Si se aplica un instrumento de reconocimiento mutuo de las medidas cautelares y se envía a tales personas a su país de origen a condición de que se les apliquen medidas alternativas de vigilancia, puede preverse que algunas de tales personas se fugarán y no se presentarán en el juicio. En estos casos, el mecanismo de aplicación se ocuparía de que estas personas sean detenidas en su país de su residencia y transferidas con las medidas de seguridad adecuadas al país en que se celebre el juicio. Los costes de aplicación de este mecanismo serían los siguientes:

– Salarios del personal de policía que escolta al sospechoso (previsión: por término medio se necesitarían 3 personas durante 2 días).

– Coste del vuelo para los policías (media de 600 euros).

– Coste de alojamiento de los policías (media de 100 euros).

Por lo tanto, el coste derivado de la intervención de las autoridades de policía para garantizar la comparecencia del sospechoso en el juicio sería significativo y probablemente tendría que ser soportado por las autoridades de policía del Estado de residencia del sospechoso.

Sin embargo, debería también considerarse el uso de la tecnología en las medidas cautelares al evaluar los costes asociados con la opción política preferida, en especial el uso de la videoconferencia. Esto ya está previsto en el marco del Convenio europeo sobre ayuda mutua en materia penal, que establece la posibilidad de oír pruebas mediante videoconferencia cuando ello no infringe ningún principio jurídico fundamental. Un informe reciente que examina la práctica de la legislación sobre pruebas en los procedimientos penales en la UE constató que la mayor parte de los Estados miembros cuentan con instalaciones adecuadas para permitir recabar pruebas mediante videoconferencia.[11] Además, un pequeño número de Estados miembros indicó que estaban introduciendo o considerando procedimientos relativos a la presentación de pruebas por videoconferencia. Uno de los resultados del estudio fue también que la admisión de pruebas por videoconferencia está permitida en circunstancias tales como cuando el testigo se encuentra en el extranjero.

El uso de instalaciones de videoconferencia en las medidas cautelares cuando un no residente de la UE está sujeto a medidas cautelares alternativas de vigilancia podría suponer un ahorro de costes significativo en circunstancias tales como:

– Cuando un sospechoso viola las condiciones de las medidas cautelares alternativas de vigilancia, las autoridades del Estado en que se celebra el juicio generalmente celebrarían una vista para decidir las sanciones aplicables a tal infracción. Si se utiliza

[11] "The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union" [El estudio de la legislación sobre pruebas en los procedimientos penales en la Unión Europea], The Law Society of England and Wales, Summary Report, octubre 2004.

la videoconferencia en el Estado de residencia esto permitiría que el sospechoso no tuviera que hacer frente al gasto de viajar hasta el lugar de celebración del juicio y, posiblemente, ahorrar en costes del personal de custodia en el Estado de residencia.

– En varios Estados miembros se requiere que el sospechoso comparezca regularmente ante la policía y las autoridades judiciales en varios momentos del proceso y con anterioridad al juicio. Si el sospechoso es transferido a su país de residencia y se le somete a medidas cautelares alternativas de vigilancia, debería viajar al Estado en que se celebre el juicio para comparecer. Sin embargo, si se utiliza la videoconferencia en tales ocasiones, ello permitiría que el sospehoso ahorrara el coste de viajar al Estado en que se celebre el juicio.

En conclusión, el uso de la videoconferencia ayudaría a maximizar la probabilidad de que la opción política preferida se tradujera en ahorros de costes.

5.3. Proporcionalidad y valor añadido europeo

Puede detectarse un valor añadido de la UE a través del reconocimiento mutuo de las medidas cautelares en los siguientes ámbitos.

Esta opción política supondría una solución a los problemas que actualmente plantea la prisión provisional, ante los que las medidas de los Estados miembros han sido claramente insuficientes y que requieren una intervención en el ámbito de la UE. La proporción de nacionales de la UE en detención provisional es mucho mayor en comparación con la proporción de nacionales de la UE con respecto a la población reclusa total. Es también menos probable que los no residentes de la UE sean acusados de cometer delitos graves (tales como asesinato, violación o robo) que los nacionales del propio país. Y sin embargo, son mantenidos en prisión provisional en una medida desproporcionada y por delitos por los cuales los propios nacionales del país estarían sujetos a medidas alternativas en vez de a la prisión. Un reconocimiento mutuo de las medidas cautelares de vigilancia entre los Estados miembros de la UE garantizaría ciertamente que tal discriminación de los no residentes de la UE no ocurra y que la justicia sea impartida por encima de las fronteras. En caso contrario continuaría la situación actual, en la que los principios inherentes a los sistemas de justicia penal de los Estados miembros de la UE conducen a discriminar a los no residentes de la UE.