



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 26 de enero de 2006 (09.02)
(OR. en)**

5706/06

**COPEN 5
EJN 2
EUROJUST 6**

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	24 de enero de 2006
Destinatario:	Sr. D. Javier SOLANA, Secretario General / Alto Representante
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN basado en el artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (versión revisada)

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – COM(2006)8 final.

Adj.: COM(2006)8 final



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.1.2006
COM(2006)8 final

INFORME DE LA COMISIÓN

**basado en el artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002,
relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados
miembros
(versión revisada)**

{SEC(2006)79}

1. MÉTODO

En aplicación del artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros,¹ la Comisión somete el presente informe revisado en el que se evalúa la aplicación de dicho acto (en lo sucesivo «Decisión Marco»). La presente revisión se refiere únicamente a las normas legislativas italianas adoptadas desde la presentación del informe inicial. Un segundo informe, previsto para junio de 2006, permitirá actualizar la evaluación para el conjunto de los Estados miembros, de conformidad con las conclusiones del Consejo JAI del 2 de junio de 2005. La trascendencia de esta evaluación es considerable, ya que la orden de detención constituye la primera, y más simbólica, medida de aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

Los criterios de evaluación por los que ha optado la Comisión a los efectos del presente informe son, por una parte, los criterios generales ya empleados habitualmente para evaluar la aplicación de las decisiones marco (efecto útil, claridad y seguridad jurídica, plena aplicación, respeto del plazo de transposición)² y, por otra, criterios consustanciales a la orden de detención, principalmente su naturaleza judicial, eficacia y celeridad.

Para la elaboración del presente informe, la Comisión se ha basado, fundamentalmente, en las disposiciones nacionales de puesta en práctica de la orden de detención, a partir de los textos que le comunican los Estados miembros (artículo 34.2), así como en las informaciones complementarias transmitidas por el Consejo (artículo 34.3), en particular, las respuestas disponibles a los cuestionarios enviados a los Estados miembros por la Presidencia del Consejo³.

La Comisión ha pretendido, además, completar su información utilizando, por una parte, las respuestas al cuestionario de la Red Judicial Europea sobre la práctica observada, hasta el 1.9.2004, en materia de orden de detención y, por otra, manteniendo un diálogo bilateral con los puntos de contacto nacionales designados a tal fin. El contenido del presente informe y de su anexo⁴ no deja, sin embargo, de ser el resultado de numerosos retrasos e insuficiencias de transmisión, así como de la calidad desigual de la información obtenida y la brevedad del período examinado.

2. EVALUACIÓN

2.1. Un procedimiento de entrega entre los Estados miembros que ha resultado esencialmente judicial

2.1.1. Una puesta en práctica con retraso, aunque generalizada en la actualidad

La orden de detención ya ha sido puesta en práctica por todos los Estados miembros. Sin embargo, solamente la mitad de éstos respetó el plazo fijado (BE, DK, ES, IE,

¹ DO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

² COM(2001) 771 de 13.12.2001, § 1.2.2.

³ COPEN 96 de 10.10.2003 y COPEN 94 de 26.7.2004.

⁴ SEC(2005) 267.

CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Este retraso, que fue de hasta 16 meses (IT), ha sido fuente de dificultades transitorias.

No obstante, a 22 de abril de 2005, fecha de adopción de la ley italiana, todos los Estados miembros habían incorporado a su ordenamiento jurídico interno la Decisión Marco. Varios Estados miembros han debido revisar, a tal fin, sus constituciones. Todos han aprobado una legislación específica. No obstante, algunos (en particular, DK y EE) han prescindido, respecto de algunas disposiciones, de normas obligatorias, lo cual no satisface la exigencia de seguridad jurídica.

En la práctica, a partir del 1 de enero de 2004, 8 Estados miembros aplicaban entre sí la parte dispositiva de la orden de detención; eran 16 en la fecha de la ampliación y son 25 desde el 14.5.2005, fecha de entrada en aplicación en IT.

En 2004, la orden de detención fue sustituyendo progresivamente la extradición entre los Estados miembros e incluso superándola en volumen. Son raros los Estados miembros que se han tomado la libertad de limitar su ámbito de aplicación temporal o material. Respecto del primero, algunos lo han hecho de conformidad con la Decisión Marco, a partir de la adopción de ésta, en particular excluyendo su aplicación a hechos anteriores a una fecha determinada (artículo 32/FR, IT, AT). Otros, no obstante, han considerado oportuno proceder a esta limitación sin respetar la Decisión Marco, en lo que se refiere bien al procedimiento (artículo 32/CZ, LU, SI), bien al contenido de la limitación (CZ, LU) o incluso a la fecha de entrada en vigor (CZ). Por lo tanto, las solicitudes de extradición que estos últimos sigan presentando corren el riesgo de ser rechazadas por los restantes Estados miembros.

También han incumplido sus obligaciones los Estados miembros que han reducido el ámbito material de aplicación, bien en relación con los umbrales mínimos de penas exigidos (artículo 2/NL, AT, PL; artículo 4.7, b/UK), bien en cuanto a determinadas categorías de infracciones respecto de las cuales han restablecido (artículo 2/BE, PL, SI) o asumido el riesgo de restablecer (EE, EL, FR) el control de la doble tipificación. Sin embargo, la transposición de la lista de las 32 categorías de infracciones respecto de las cuales se suprime la doble tipificación, no plantea en esta fase grandes dificultades, con la excepción notable de una legislación que no parece reconocer el principio (artículo 2/IT). No deja de ser lamentable que algunos Estados miembros hayan considerado que la transposición no se refería a la tentativa ni a la complicidad (artículo 2 / EE, IE).

2.1.2. *Un procedimiento de entrega judicializado en lo esencial*

La entrega de personas requeridas entre los Estados miembros, en aplicación de la Decisión Marco (artículo 1.1), ha resultado plenamente judicial. De ello da prueba, por ejemplo, el hecho de que la gran mayoría de Estados miembros autoriza el **contacto directo entre autoridades judiciales** en las distintas fases del procedimiento (artículo 9.1, artículos 15 y 23). No obstante, algunos Estados miembros han designado un órgano ejecutivo que actúa como las autoridades judiciales competentes, en todo (artículo 6/DK) o en parte (EE, LV, LT, FI, SE).

La interposición de una **autoridad central** que tenga el monopolio de las transmisiones, autorizada por la Decisión Marco, sólo ha sido la opción de una minoría (artículo 7/EE, IE, HU, MTES, UK). Hay que lamentar, no obstante, los casos en que se han atribuido facultades de decisión a las autoridades centrales,

sobrepasando el mero papel de agilización que la Decisión Marco permite atribuirles (EE, IE).

2.1.3. *Una articulación progresiva con el régimen externo de extradición*

Aunque, actualmente, las entregas entre Estados miembros se rigen, en lo esencial, por el marco de la orden de detención, la normativa de la Unión se inserta con mucha más lentitud en el ordenamiento internacional (artículo 21/MT; artículo 28/LT).

No todos los Estados miembros han notificado su nuevo régimen al Consejo de Europa (artículo 28 del Convenio europeo de extradición de 13.12.1957)⁵. Esta laguna debería ser, sin embargo, transitoria.

2.2. **Un procedimiento más eficaz y más rápido, respetuoso de las garantías fundamentales**

2.2.1. *Entregas aceptadas con más facilidad*

Como garantía de una mayor eficacia, la Decisión Marco limita los motivos de denegación de la entrega entre Estados miembros, descartando cualquier decisión de oportunidad política. En general, se ha respetado el marco fijado por la Decisión Marco. De hecho, puede apreciarse la eficacia de la orden de detención, de manera provisional, en función de las 2603 órdenes dictadas, las 653 personas detenidas y las 104 personas entregadas hasta septiembre de 2004. Además, hay que señalar que la proporción de casos de denegación de ejecución en el total de órdenes dictadas parece reducida hasta la fecha. La realidad no puede sino resultar superior a estas indicaciones provisionales, fundadas exclusivamente en declaraciones de unos veinte Estados miembros. Aunque faltan estadísticas, se puede indicar que, desde mayo de 2005, IT ha entregado, efectivamente, varias personas objeto de una orden de detención europea, alguna de las cuales estaban relacionadas con un asunto grave en materia de terrorismo.

El número de motivos obligatorios de no ejecución recogidos de la Decisión Marco oscila entre 3 y 10 según los Estados miembros. Todos los Estados miembros han incorporado los tres **motivos de no ejecución** obligatoria, con algunas excepciones (artículo 3.1/NL, UK) o defectos (artículo 3.1/ DK, IE); artículo 3.2/IE, UK). Las opciones de transposición por lo que se refiere a los siete motivos facultativos conducen, en cambio, a situaciones muy variadas de un Estado miembro a otro, al haber recogido algunos Estados sólo una parte o haber dejado a sus autoridades judiciales un margen de discrecionalidad más amplio, mientras que otros, por el contrario, han convertido todos los motivos en obligatorios. En principio posible, excepto evolución en sentido contrario de la jurisprudencia⁶ (artículo 4.3), esta opción de transposición resulta criticable cuando llega a imponer a las autoridades judiciales de ejecución ejercitar ellas mismas la acción penal en lugar de aceptar la orden de detención, precisamente cuando, en el Estado miembro emisor, sigue su curso la acción penal (artículo 4-2).

⁵ Conclusiones del Consejo, 2-3.10.2003, punto A/5.

⁶ *Gozutok* (C – 187/01) y *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

La variedad de regímenes nacionales es también una consecuencia del hecho de que no todos se han acogido a la posibilidad de supeditar la ejecución de las órdenes a la satisfacción de las tres **garantías particulares** previstas por la Decisión Marco. Sin embargo, algunos de los Estados miembros que sí se acogieron han previsto exigir condiciones suplementarias (artículo 5-1/MT, UK; artículo 5-3/NL; IT). Además, parece que, en la práctica, algunas autoridades requieren garantías no contempladas en el formulario, e incluso deniegan la entrega aunque se hayan aportado las garantías.

La **entrega de nacionales**, que constituía una de las principales innovaciones de la Decisión Marco, es ya una realidad, salvo la excepción prevista en la Decisión Marco (artículo 33/AT). No obstante, la mayoría de los Estados miembros optó por hacer valer, respecto de sus nacionales, la condición de ejecución de la pena en su territorio (artículo 4.6 y artículo 5.3), con algunas excepciones (IE, SK, UK). A este respecto, la mayoría de Estados miembros optó por la igualdad de trato entre sus nacionales y sus residentes.

Con todo, persisten algunas dificultades. Según la información de que dispone la Comisión, parece que hay que lamentar la práctica de algunas autoridades judiciales que deniegan la ejecución de órdenes de detención respecto de los nacionales, alegando su competencia (artículo 4.2 y artículo 4.7), sin por ello llevar ellas a término la acción penal. Por otra parte, un Estado miembro ha introducido una cláusula de reciprocidad y una conversión de la pena impuesta a sus nacionales (artículo 4.6/CZ). Otro ha considerado asimismo que debía restablecer respecto de sus nacionales el control sistemático de la doble tipificación y condicionar su entrega a la garantía de poder convertir la pena (artículo 5.3/NL). Ahora bien, esta condición, autorizada por el Convenio de 21.3.1983 sobre traslado de personas condenadas, no se recoge en la Decisión Marco. Por otra parte, este Convenio solo puede servir de fundamento jurídico para la ejecución de una pena pronunciada en otro Estado si esta ya ha comenzado, lo que no ocurre normalmente cuando una orden de detención se ha dictado a efectos de ejecución de una pena.

Por último, es preocupante la introducción de motivos no previstos por la Decisión marco. El motivo adicional de denegación por causa de *ne bis in idem* respecto de la Corte Penal Internacional, que permite a algunos Estados miembros colmar una laguna de la Decisión Marco, no se cuestiona. Lo mismo puede decirse del tema de los motivos explícitos de denegación por violación de los derechos fundamentales (artículo 1.3) o discriminación (considerandos 12 y 13) que dos tercios de los Estados miembros optaron por introducir expresamente, de distintas formas. Por legítimos que sean, excepto en caso de rebasar la Decisión Marco (EL, IE, IT, CY), estos motivos solo deben alegarse excepcionalmente en la Unión. Pero hay que destacar la introducción de otras causas de denegación que están en contradicción con la Decisión Marco (artículo 3/DK, IT, MT, NL, PT, UK), como las motivaciones políticas, de seguridad nacional o que implican un control sobre el fondo del asunto, como por ejemplo las circunstancias particulares o la situación personal o familiar del individuo en cuestión.

2.2.2. *Entregas efectuadas en plazos más breves*

Además de la rapidez propia de un procedimiento enteramente judicial, la celeridad de la orden de detención se basa en la combinación del formulario único, la

pluralidad de formas de transmisión y la determinación de los plazos de procedimiento. Los Estados miembros, en general, han incorporado bien estos puntos. De hecho, gracias a la entrada en vigor de la Decisión Marco, la duración media de ejecución de una solicitud pasó de más de 9 meses a 43 días, según una estimación provisional. Y ello sin contar los casos frecuentes en los que la persona está de acuerdo con su entrega, supuesto en el que la duración media desciende a 13 días.

Todos los Estados miembros (excepto MT y UK) han adoptado explícitamente el **formulario único** y previsto varias **formas de transmisión** posibles. A este respecto, supone una dificultad que la Decisión Marco no reconozca a la solicitud de detención provisional el mismo valor que reconoce a la alerta Interpol, al contrario de lo que hace con la alerta SIS (artículo 9.3). A la espera de la aplicación del segundo Sistema de Información de Schengen (SIS II), cada Estado miembro podría poner remedio a esa dificultad mediante una disposición nacional.

Por otra parte, las exigencias de los Estados miembros varían mucho en los detalles, en cuanto a los plazos de recepción de las órdenes a partir de la detención (de 2 a 40 días), a las traducciones (aceptación desde solo una lengua a más de cuatro) y a los métodos de autenticación (de exigir solo el original a un simple fax). Estas diferencias son la causa, en la práctica, de retrasos e, incluso, del fracaso de las entregas.

Concretamente, algunos Estados miembros imponen exigencias no previstas por la Decisión Marco, tales como obligaciones de adjuntar indicaciones o documentos no previstos por el formulario (artículo 8.1/ CZ, IT, MT) o de dictar una orden específica para cada tipificación (IE). Estas dificultades deberían superarse progresivamente mediante la homogeneización de las prácticas en cada sistema nacional y una mayor familiarización con las exigencias de los otros sistemas. Pero también gracias a una revisión completa de las alertas preexistentes, una extensión de los medios garantizados de transmisión (SIS II) y, de manera más general, a la consolidación de la confianza mutua. Una aceptación más amplia por cada Estado miembro de lenguas distintas de las propias puede también facilitar el trabajo en la Unión ampliada.

Al diferencia de lo que ocurre con el procedimiento de extradición, la ejecución de la orden de detención se circunscribe a **plazos** precisos (artículos 17 y 23). Los Estados miembros, en conjunto, han cumplido adecuadamente sus obligaciones en este ámbito. En realidad, la parte fundamental de las entregas parecen haberse realizado antes de la expiración de los plazos máximos previstos.

Sin embargo, en caso de recurso, algunos Estados miembros no han consentido fijar un plazo a sus órganos jurisdiccionales superiores (CZ, MT, PT, SK, UK) o han determinado un plazo máximo para el procedimiento que podría sobrepasar la regla de 60 días (BE) o incluso el límite máximo de 90 días en caso de casación (FR, IT). A este respecto, conviene señalar que el ejercicio de las vías de recurso internas no constituye, en sí, ninguna circunstancia excepcional (artículo 17-7). Por el momento, si bien es cierto que los casos significativos de retrasos siguen siendo raros y Eurojust ha sido informado de ellos, es demasiado pronto para extraer conclusiones.

2.2.3. *Entregas consentidas dentro del respeto de las garantías fundamentales de la persona*

Aunque es mucho más eficaz y rápida que el procedimiento de extradición, la orden de detención no deja por ello de estar sometida al pleno respeto de las garantías individuales. Al contrario de lo que han hecho algunos Estados miembros, el Consejo no se propuso hacer de la condición general de respeto de los derechos fundamentales un motivo explícito de denegación en caso de violación de los mismos. Sin embargo, ni que decir tiene que una autoridad judicial siempre está facultada para denegar la ejecución de una orden de detención si constata que el procedimiento está viciado por una violación del artículo 6 TUE y de los principios constitucionales comunes a los Estados miembros; en un sistema basado en la confianza mutua, este tipo de situación no puede ser sino excepcional.

Todos los Estados miembros han incorporado, en conjunto, las disposiciones de la decisión marco relativas a los **derechos de la persona buscada** (artículo 11), si bien el grado de detalle puede variar de un Estado miembro a otro, en particular, respecto de la expresión del consentimiento. Las insuficiencias, no obstante, no dejan de ser raras y hacen referencia, sobre todo, a imprecisiones procesales (artículo 13 /DK, LV, PL, PT; artículo 14/DK). Conviene finalmente destacar que la simplificación derivada de la orden de detención beneficia asimismo a las personas interesadas que, en la práctica, han venido consintiendo en su entrega en más de la mitad de los casos comunicados.

La evaluación de la orden de detención respecto a la garantía de los derechos fundamentales conduce, en efecto, a comparar la situación actual con la precedente. Varios aspectos positivos merecen destacarse. La Decisión Marco es más precisa por lo que se refiere al principio de *ne bis in idem*. Ha reforzado el derecho a la asistencia de abogado (artículo 11.2, artículo 12.2, artículo 27.3 y artículo 28.2), al examen de la oportunidad del mantenimiento en detención provisional (artículo 12), así como a la deducción del importe de la condena del **período de privación de libertad** sufrido (artículo 26). De manera más general, por su rapidez de ejecución, la orden de detención contribuye a respetar mejor el «plazo razonable». Por su eficacia, en particular en la obtención de la entrega de los nacionales de otros Estados miembros, facilita la decisión de conceder la libertad provisional de las personas, cualquiera que sea su lugar de residencia en la Unión Europea (artículo 12).

3. CONCLUSIÓN

A pesar de un retraso inicial innegable, la orden de detención europea ya funciona en la mayoría de los casos previstos. Su impacto parece positivo, al orientarse los indicadores disponibles favorablemente, tanto en términos de judicialización y de eficacia, como de celeridad, siempre dentro del respeto de los derechos fundamentales.

Este éxito global no debe hacer perder de vista los esfuerzos que algunos Estados miembros deben realizar para ajustarse plenamente a la Decisión Marco (en particular, CZ, DK, EE, IE, IT, LU, MT, NL, SI, UK), así como la Unión para colmar algunas lagunas del dispositivo.

Por haberse elaborado en tan poco tiempo, la presente evaluación no puede ser sino provisional; deberá reanudarse cuando se reciba información más sistemática. La Comisión se reserva, a este respecto, la posibilidad de presentar propuestas destinadas a modificar la Decisión Marco (artículo 34.3) a la luz de una experiencia más amplia.