

Bruselas, 27 de mayo de 2019
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

NOTA

De:	Presidencia
A:	Consejo
N.º doc. prec.:	9317/19
Asunto:	El camino a seguir en el ámbito del reconocimiento mutuo en materia penal - Debate de orientación

Durante la Presidencia austriaca, el Consejo adoptó unas Conclusiones tituladas «Promover el reconocimiento mutuo fomentando la confianza mutua» (DO C 449 de 13.12.2018, p. 6).

Sobre dicha base, la Presidencia rumana llevó a cabo una evaluación del actual marco jurídico de la UE en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, con el fin de determinar lo que se ha logrado hasta la fecha y si existen deficiencias o lagunas, y examinar la manera de resolverlas eficazmente.

Con dicho objetivo, la Presidencia distribuyó un documento de reflexión (documento 6286/19) y celebró una serie de debates en el Grupo «Cooperación en Materia Penal» y en el Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CATS).

El informe elaborado por la Presidencia sobre la base de las contribuciones recibidas figura en el anexo del presente documento.

Cabe destacar que se trata de un informe de la Presidencia y que, por lo tanto, refleja las opiniones de la Presidencia. No obstante, tras los debates con los Estados miembros, más recientemente en la reunión del CATS que se celebró el 13 de mayo de 2019, la Presidencia está convencida de que el informe goza del respaldo de la gran mayoría de los Estados miembros. También cabe señalar que quedan igualmente reflejadas las posiciones minoritarias.

Hay que señalar que después de la reunión del Coreper del 22 de mayo de 2019, en la que los Estados miembros acordaron presentar el informe de la Presidencia al Consejo, se han hecho algunas modificaciones lingüísticas menores al texto.

Se invita al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior a mantener un debate de orientación a la luz de dicho informe en su sesión del 6/7 de junio de 2019.

Informe de la Presidencia sobre el camino a seguir en el ámbito del reconocimiento mutuo en materia penal**I. Introducción****• Contexto**

La cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea se ha desarrollado considerablemente desde que el Consejo Europeo de Tampere (1999) decidiera que el reconocimiento mutuo debía convertirse en la piedra angular de dicha cooperación.

Actualmente, la UE dispone de un marco jurídico exhaustivo en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, que se fundamenta en valores compartidos relativos al estado de Derecho y los derechos fundamentales. Los instrumentos basados en el principio de reconocimiento mutuo constituyen el núcleo de este marco.

La Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros sigue siendo uno de los instrumentos jurídicos más eficientes en este ámbito. También existen otros instrumentos jurídicos, algunos de los cuales se usan con relativa frecuencia (por ejemplo, la Decisión Marco 2008/909/JAI relativa a penas privativas de libertad) y otros con menor frecuencia (como la Decisión Marco 2008/947/JAI relativa a medidas de libertad vigilada y la Decisión Marco 2009/829/JAI relativa a medidas de vigilancia).

La Directiva 2014/41/UE relativa a la orden europea de investigación en materia penal sustituye la asistencia judicial mutua convencional por mecanismos de cooperación basados en el reconocimiento mutuo en particular en lo relativo a la obtención de pruebas. El Reglamento (UE) 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso y la nueva propuesta de Reglamento sobre las órdenes europeas de entrega y conservación de pruebas electrónicas a efectos de enjuiciamiento penal complementarán los instrumentos de reconocimiento mutuo de la UE en materia de cooperación penal.

- **Objetivo del informe**

Se considera que es el momento oportuno para llevar a cabo una evaluación del actual marco jurídico de la UE en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, con el fin de determinar lo que se ha logrado hasta la fecha y si existen deficiencias o lagunas, y examinar la manera de resolverlas eficazmente.

Durante la anterior Presidencia (austriaca), el Consejo se centró en la confianza mutua como condición del reconocimiento mutuo y sus cuestiones conexas. Para ello, el Consejo adoptó el 7 de diciembre de 2018 unas Conclusiones tituladas «Promover el reconocimiento mutuo fomentando la confianza mutua» (DO C 449 de 13.12.2018, p. 6).

En la reunión informal de ministros de Justicia y Asuntos de Interior que se celebró en Bucarest los días 7 y 8 de febrero de 2019, los ministros debatieron varias cuestiones relacionadas con el futuro de la cooperación judicial en materia penal dentro del espacio judicial común de la Unión Europea.

Para alimentar el debate sobre este tema, la Presidencia distribuyó el 11 de febrero de 2019 un documento de reflexión sobre «El camino a seguir en el ámbito del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal, como respuesta a la necesidad de impedir la impunidad y respetar las garantías procesales» (documento 6286/19).

Muchas delegaciones contestaron positivamente a las preguntas planteadas por la Presidencia en el documento de reflexión y contribuyeron con aportaciones muy valiosas e ideas interesantes que pueden allanar el camino para futuras iniciativas en este ámbito.

Las respuestas escritas de Austria, Bulgaria, Croacia, Chequia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Alemania, Hungría, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia están recopiladas en los documentos WK 2948/2019 + ADD 1 y ADD 2.

Basándose en dichas respuestas escritas, la Presidencia presentó el 12 de marzo de 2019 otro documento, titulado «El camino a seguir en el ámbito del reconocimiento mutuo en materia penal - Cambio de impresiones basado en una nota de la Presidencia» (documento 6999/19), que sirvió de base para el debate que se celebró en la reunión del Grupo «Cooperación en Materia Penal» el 18 de marzo de 2019.

La Presidencia tenía como objetivo disponer de una visión transversal centrándose en cuatro temas de debate relacionados con la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo y el principio de confianza mutua:

- a) los retos que se plantean en la aplicación de los criterios enunciados en la sentencia *Aranyosi* o de los motivos de denegación del reconocimiento en los instrumentos de reconocimiento mutuo;
- b) la formación y el asesoramiento en materia de instrumentos de reconocimiento mutuo;
- c) la detección de fallos en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo y sus posibles soluciones;
- d) la mejora del marco institucional para un funcionamiento adecuado de la cooperación judicial en materia penal a escala de la UE y un uso exhaustivo de dicho marco institucional.

Cabe subrayar de entrada que el informe no pretendía ofrecer una visión exhaustiva sobre el tema en cuestión sino hacer hincapié en cuestiones relativas a la aplicación práctica de los instrumentos de reconocimiento mutuo que, a juicio de la Presidencia, son pertinentes en el contexto de los desarrollos recientes a escala de la Unión en el ámbito de la cooperación en materia penal. Por otra parte, dicho informe se entiende sin perjuicio del ámbito de la novena ronda de evaluaciones mutuas y no pretende en ningún caso anticipar los resultados de dicha evaluación por pares.

II. Temas de reflexión presentados por la Presidencia

A. Retos que se plantean en la aplicación de los criterios enunciados en la sentencia

Aranyosi o de los motivos de denegación del reconocimiento

Con este tema se pretende recabar la opinión de los Estados miembros en relación con los motivos de no reconocimiento u otros retos que se plantean en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo. Para ello, la Presidencia ha solicitado a los Estados miembros su opinión con respecto a la aplicación, en la práctica, de los motivos de denegación del reconocimiento en los instrumentos de reconocimiento mutuo en general, así como a la aplicación de posibles motivos de denegación del reconocimiento que tienen que ver con una violación de los derechos fundamentales en relación con la orden europea de investigación.

Según las respuestas facilitadas por los Estados miembros, no parece haberse alegado ningún caso de violación de los derechos fundamentales en relación con la ejecución de una orden europea de investigación. En cuanto a las demás dificultades que surgen en torno a los motivos de denegación, algunas delegaciones desean mayor claridad con respecto a las normas procesales mínimas en relación con las sentencias dictadas en rebeldía.

Las condiciones de reclusión en el contexto de la ejecución de una orden de detención europea son la principal cuestión que se debate actualmente en el Grupo «Cooperación en Materia Penal».

A ese respecto, el problema más acuciante actualmente es la aplicación, en la práctica, de la sentencia *Aranyosi*.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó la sentencia *Aranyosi* en 2016¹. La interpretación de dicha sentencia puede hacerse extensiva a la Decisión Marco 2008/909/JAI² y, de hecho, en algunos Estados miembros, tales situaciones ya se han dado en la práctica.

¹ Asuntos acumulados C-404/15 (*Aranyosi*) y C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

² Conclusiones del Abogado General Bot en los asuntos *Aranyosi* y *Căldăraru*, apartado 128.

Después de esta sentencia, el TJUE ha tenido conocimiento de varios otros casos relativos a las condiciones de reclusión. En algunos asuntos, el Tribunal ya ha dictado sentencia (véase la sentencia del asunto C-220/18 PPU, *ML*) mientras que otros asuntos están pendientes de sentencia (C-128/18 *Dorobanțu*).

Dichas sentencias han aclarado los criterios que deben tener en cuenta las autoridades judiciales de ejecución al dictaminar sobre una orden de detención europea. Según la Presidencia, era interesante comprobar interpretan cómo los Estados miembros dichos criterios y si conviene plantearse en el futuro una metodología o líneas directrices comunes sobre este tema específico.

La contribución de los Estados miembros ha sido muy útil y ha demostrado que se espera que el TJUE proporcione más orientaciones, en particular en la sentencia *Dorobanțu* (C-128/18), aún pendiente.

De acuerdo con la sentencia *Aranyosi*, como regla general, las condiciones de reclusión no constituyen un motivo de denegación del reconocimiento o de la ejecución, aunque sí pueden justificar el aplazamiento de la ejecución de una orden de detención europea o la no ejecución pero únicamente en última instancia y en casos excepcionales. La sentencia debe también interpretarse de manera estricta y aplicarse solo en circunstancias excepcionales en función del caso concreto en lugar de a todas las órdenes de detención europeas pendientes. Debe seguirse el planteamiento en dos etapas que se propone en la sentencia *Aranyosi*. La duda surgida durante el debate en el Grupo «Cooperación en Materia Penal» se refiere a la manera de aplicar, en la práctica, la primera etapa, es decir la evaluación por el Estado de ejecución de las deficiencias generales, para que, en la segunda etapa, se puedan enviar solicitudes específicas al Estado de emisión.

Además, la petición de información adicional sobre las condiciones de reclusión y la transmisión de la documentación pertinente causan nuevos retrasos en la ejecución efectiva de la orden de detención europea y tienen como consecuencia que no se respeten los plazos establecidos en la Decisión Marco 2002/584/JAI.

Es obvio que la manera más adecuada de abordar estos retos relativos a la interpretación de la jurisprudencia reciente del TJUE en esta materia sería eliminar cualquier violación potencial de los derechos fundamentales, especialmente en lo que respecta a las condiciones de reclusión. Dado que la superpoblación parece ser uno de los problemas más acuciantes en relación con las condiciones carcelarias, la solución a este problema debería corresponder en primera instancia al Estado de emisión, con el fin de restablecer un clima de gran confianza mutua con los demás Estados miembros. En determinados Estados miembros que se enfrentan a problemas de este tipo, ya se están adoptando medidas a nivel nacional, ya sean de carácter legislativo o político, y se está avanzando. Desafortunadamente, un tema tan complejo exige estrategias y respuestas adecuadas que, a su vez, demandan mucho tiempo y recursos. No obstante, se están llevando a cabo esfuerzos de diversa índole tanto por determinados Estados miembros como mediante la acción a escala internacional. Entre ellos se encuentra la aplicación del considerable acervo del Consejo de Europa en materia de tratamiento de los reclusos y mejora de las condiciones de reclusión. Numerosos Estados miembros también participaron en la conferencia organizada por la Presidencia rumana en Sinaia del 1 al 4 de abril de 2019 y en la conferencia de alto nivel «Respuestas a la superpoblación carcelaria» organizada por el Consejo de Europa y la UE en Estrasburgo los días 24 y 25 de abril de 2019.

Por consiguiente, teniendo en cuenta lo anterior, sería más importante a corto plazo establecer una serie de criterios comunes claros para que cada Estado de ejecución haga las mismas preguntas y cada Estado de emisión remita el mismo tipo de información teniendo en cuenta las particularidades del sistema penitenciario de cada Estado miembro afectado. La importancia de tales criterios comunes ha quedado patente en asuntos en los que el tipo de información solicitada por el Estado de ejecución y las referencias a las normas existentes – ya sean del Consejo de Europa o de las Naciones Unidas u otros tipos de recursos – invocadas en las evaluaciones (sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, etc.) difieren considerablemente de un Estado miembro a otro.

Un número considerable de delegaciones consideran que estas cuestiones siguen siendo muy importantes y que el establecimiento de algún tipo de orientaciones comunes no vinculantes podría dar resultados positivos.

La Presidencia considera que deben abordarse los aspectos siguientes:

1. **Conseguir una visión clara de la magnitud del fenómeno** - este proceso ya está en marcha puesto que, recientemente, se ha hecho un llamamiento para recabar datos estadísticos sobre el número de casos en los que la entrega basada en una orden de detención europea ha sido denegada o aplazada a causa de las condiciones de reclusión;
2. **Recabar experiencia práctica de los Estados miembros** sobre la aplicación efectiva de los criterios establecidos en la jurisprudencia reciente del TJUE, en lo que se refiere tanto a los retos como a las mejores prácticas para los Estados de emisión y ejecución. Ello podría contribuir a detectar los problemas recurrentes y elaborar las mejores soluciones.
3. **Crear una metodología de trabajo común u orientaciones comunes** en relación con los criterios que deben tenerse en cuenta al aplicar el enfoque en dos etapas establecido en la sentencia *Aranyosi* en la práctica y, en particular, de solicitar información relativa a las condiciones carcelarias. Naturalmente esta metodología de trabajo común o estas orientaciones comunes no serán vinculantes pero podrán no obstante dar indicaciones interesantes sobre la manera de interpretar las sentencias del TJUE y el tipo de datos que podrían solicitarse prioritariamente y facilitarse luego por los Estados miembros.

Sin embargo estas acciones solo deberían plantearse después de que el TJUE haya dictado sentencia en el asunto *Dorobanțu*, que se espera arroje luz sobre el tema en cuestión.

Cabe subrayar que las medidas propuestas no duplican de ninguna manera las actividades previstas para la novena ronda de evaluaciones mutuas, en las que se examinará la cuestión de manera detallada «sobre el terreno», o cualquier otra medida emprendida en este ámbito por alguna de las instituciones de la UE, en particular el Consejo. Por el contrario, las propuestas presentadas por la Presidencia tienen como objetivo establecer un planteamiento global sobre la manera de interpretar las sentencias del TJUE con el fin de mejorar la cooperación transfronteriza y la confianza mutua.

B. Formación y asesoramiento en materia de instrumentos de reconocimiento mutuo

La Presidencia ha pedido a las delegaciones su punto de vista sobre la posibilidad de mejorar las actividades y los materiales de formación relativos a los instrumentos de reconocimiento, en particular las orientaciones actualmente disponibles.

Las respuestas fueron muy detalladas y proporcionaron numerosos elementos de reflexión, teniendo en cuenta que se está evaluando actualmente la estrategia de formación judicial de 2011³ y que la Comisión elaborará la próxima estrategia sobre la base de dicha evaluación. Cabe por lo tanto considerar que este tema es de gran importancia en un contexto en el que la cooperación judicial a escala de la UE está cobrando mayor relevancia.

En lo que se refiere a la formación relativa a la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo, existen dos procesos: la formación organizada a escala de la UE y la formación organizada a nivel nacional. Ambos son complementarios y por lo tanto deben estar bien coordinados para evitar la duplicación de los esfuerzos y aprovechar al máximo los recursos disponibles. Existen además formaciones regionales, de las que se benefician profesionales de al menos dos países vecinos. Estos proyectos son muy importantes en el contexto de la cooperación regional en materia penal, ya que tienen un importante impacto en la confianza mutua y la cooperación entre profesionales de la justicia.

³ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión Europea, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada «Crear confianza en una justicia europea. Nueva dimensión de la formación judicial europea» [documento COM(2011)551 final, Bruselas, 13.9.2011].

Las actividades organizadas a escala de la UE, en particular por la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) y la Academia de Derecho Europeo (ERA), así como las organizadas en terceros países por la plataforma HELP del Consejo de Europa son de alto nivel y los comentarios de los profesionales que han participado son positivos. Los participantes también consideran muy positiva la formación impartida a nivel nacional en las escuelas de prácticas judiciales, que describen como muy útil y de un nivel adecuado. Eurojust y la Red Judicial Europea (RJE) también desempeñan un papel importante en la difusión de sus conocimientos y experiencia, participando en seminarios de formación, por ejemplo en colaboración con la REFJ. Cabe destacar que los puntos de contacto de la RJE realizan las tareas previstas en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2008/976/JAI del Consejo sobre la Red Judicial Europea.⁴

No obstante, a pesar de estas valoraciones positivas, parece posible mejorar la formación a escalas nacional y de la UE en el ámbito del reconocimiento mutuo, especialmente con respecto a los retos actuales en materia de aplicación de la legislación de la UE sobre reconocimiento mutuo y de las mejores prácticas. Habida cuenta de que se trata de un ámbito muy dinámico, es muy importante mantener actualizados los formatos y los materiales de formación. De hecho, los Estados miembros han insistido en la necesidad de que se realicen esfuerzos a este respecto tanto a nivel nacional como de la UE.

La Presidencia considera que deben abordarse los aspectos siguientes:

1. Concienciación

¿Cómo pueden informarse los profesionales de la justicia de la oferta de cursos de formación sobre instrumentos de reconocimiento mutuo? Es necesario que sepan *dónde* buscar un curso o material de formación específico, o que la formación llegue hasta ellos de manera continua. Según la Presidencia, las autoridades nacionales desempeñan un papel clave a este respecto y les corresponde coordinarse adecuadamente con sus respectivos homólogos de la UE. Además de la formación inicial, también son muy importantes las actividades de formación permanente.

⁴ DO L 348 de 24.12.2008.

Asimismo, resultaría muy útil reunir todos los cursos de formación de la UE, es decir recoger toda la información sobre formación en un mismo lugar. A este respecto, la futura Plataforma Europea de Formación en la sección de formación del Portal Europeo de e-Justicia aportará una solución a la falta de información exhaustiva y coherente sobre cursos de formación jurídica para todas las categorías de profesionales de la justicia disponibles en los diferentes Estados miembros de la UE y a su fragmentación actual.

2. Racionalizar las categorías de destinatarios de la formación así como los temas

La estrategia actual da prioridad a jueces y fiscales. Sin embargo sigue siendo necesario que los jueces participen más en actividades de formación. En muchos países, no existe una especialización a nivel de órgano jurisdiccional en cooperación judicial en materia penal y el reparto aleatorio de los casos en algunos países exige que todos los jueces de lo penal sean capaces de trabajar con una serie importante de instrumentos de la UE en asuntos de cooperación en materia penal a escala de la UE.

Otros grupos que deberían beneficiarse más de las actividades de formación son, por una parte, los agentes de libertad vigilada y el personal penitenciario, y por otra parte, en la medida de lo posible, el personal de los tribunales y demás profesionales del Derecho. Las autoridades nacionales competentes y los organismos profesionales que participan en la formación podrían evaluar con mayor precisión las necesidades específicas de dichos grupos, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Se recordó a las delegaciones que tanto el Consejo de Europa, que ha adoptado líneas directrices en materia de selección, contratación, formación y desarrollo del personal de prisiones y agentes de libertad vigilada, como la red de Academias Europeas de Formación Penitenciaria desarrollan actividades en este campo.

Con respecto a los temas en los que las actividades de formación deberían centrarse especialmente en el futuro, deberían estudiarse los problemas prácticos derivados de la aplicación de la libertad vigilada y las medidas de vigilancia (Decisiones Marco 2008/947/JAI y 2009/829/JAI), así como la jurisprudencia reciente del TJUE, especialmente en el contexto de la aplicación de la Decisión Marco 2002/584/JAI. Algunas delegaciones también consideraron que la formación relativa a la orden europea de investigación (OEI) debería seguir organizándose de manera sistemática. Asimismo se mencionó específicamente la necesidad de concienciar más al personal penitenciario sobre las disposiciones de la Decisión Marco 2008/909/JAI.

3. Actualización del material didáctico y acceso al mismo por una amplia gama de profesionales del Derecho a través de la digitalización sistemática de los planes de formación

Se trata de una cuestión recurrente. El material didáctico se ha actualizar periódicamente, debido a la constante evolución de la jurisprudencia a nivel europeo, y también a la introducción de nuevos instrumentos (por ejemplo, la orden europea de investigación y, en un futuro próximo, el nuevo marco reglamentario en el ámbito del embargo y el decomiso [Reglamento (UE) 2018/1805]). El material didáctico de la UE también se ha de traducir a más lenguas de la UE, no solo al francés y al inglés, para que llegue a un público más amplio.

La constante expansión de los formatos de formación digitales y de larga distancia también podría tener resultados positivos. Los participantes pueden seguir dichos cursos a su propio ritmo, simplemente utilizando un ordenador conectado a internet, sin necesidad de desplazarse a ningún sitio (lo cual, la mayoría de las veces, constituye un proceso que consume tiempo y recursos). Con todo, la formación presencial sigue siendo clave para el intercambio de buenas prácticas, facilitar la creación de redes de contactos entre profesionales y, en última instancia, generar confianza mutua y mejorar la cooperación judicial.

Todas estas medidas permitirían una difusión más amplia de la documentación entre los profesionales que no dominan el inglés o el francés. La Comisión Europea, Eurojust y la RJE también han facilitado material y manuales de gran utilidad, que los profesionales utilizan a diario. La Comisión publicará próximamente un nuevo manual sobre la Decisión Marco 2008/909/JAI. Los especialistas en cooperación en materia penal en la UE han de ponerse al día periódicamente sobre la evolución del ámbito del reconocimiento y la confianza mutuos; la Comisión y Eurojust han realizado esfuerzos significativos para ello. Como ejemplos de documentos utilizados periódicamente por los profesionales al efecto cabe citar el «Manual europeo para la emisión y ejecución de órdenes de detención europeas», elaborado por la Comisión, los criterios para decidir «¿Qué jurisdicción debe ser competente?», Decisión Marco 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, y los compendios periódicos de jurisprudencia del TJUE elaborados por Eurojust. Sería útil que la Comisión explorara, a medio plazo, la posibilidad de elaborar nuevos manuales sobre la orden europea de investigación y las medidas de libertad vigilada y vigilancia, una vez se cuente con suficiente casuística que pueda apoyar el comienzo de estas iniciativas.

En este contexto, la Plataforma de formación europea (siglas inglesas ETP) proporcionará acceso fácil (por vía electrónica) a través del Portal Europeo de e-Justicia a cursos de formación sobre legislación de la UE y nacional y al material didáctico de una amplia gama de empresas de formación para profesionales de la justicia de la UE, incluida la REFJ. Los profesionales de la justicia podrán encontrar no solo actividades de formación sino material de autoaprendizaje y de formación aislada sobre los temas que investigan.

Por último, pero no menos importante, además de los manuales creados a escala de la UE es importante que las autoridades competentes de los Estados miembros también publiquen manuales o directrices a nivel nacional.

4. Formación de los formadores y difusión de los conocimientos a nivel nacional

La legislación de la UE sobre cooperación en materia penal y los instrumentos de reconocimiento mutuo debería estar incluida en los cursos de formación nacionales. Además, los formadores deben recibir formación no solo sobre la legislación y los instrumentos del ámbito citado, sino también sobre el ordenamiento jurídico del país en el que se realiza la formación (o, en el caso de los cursos de formación internacionales, el ordenamiento o los ordenamientos jurídicos del país o países pertinentes para los participantes), de manera que los participantes comprendan mejor las características específicas de dicho ordenamiento u ordenamientos jurídicos en particular. Del mismo modo, se podrían explorar soluciones para que quienes se hayan beneficiado de formación también puedan difundir sus conocimientos entre otros colegas interesados, por ejemplo elaborando resúmenes escritos, remitiendo material didáctico y formando a colegas a nivel local ellos mismos. También resultaría muy provechoso poner los conocimientos de estas personas –altamente cualificadas en el ámbito de los instrumentos de reconocimiento mutuo– a disposición de sus colegas, ya sea a nivel nacional o de la UE (por ejemplo, valiéndose de los foros en línea restringidos a los profesionales, en los que se podrían ofrecer alternativas jurídicas a partir de cuestiones específicas).

C. Detección de fallos en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo y sus posibles soluciones

Con este tema, la Presidencia ha intentado tocar dos aspectos diferentes: los motivos de la menor aplicación de determinados instrumentos de reconocimiento mutuo, en particular la Decisión Marco 2008/947/JAI (libertad vigilada) y la Decisión Marco 2009/829/JAI (medidas de vigilancia), así como plantearse si son necesarias ulteriores propuestas legislativas en el ámbito de los derechos procesales en los procedimientos penales y la transferencia de estos.

i) Recurso menos frecuente a la Decisión Marco 2008/947/JAI y a la Decisión Marco 2009/829/JAI

La mayoría de las delegaciones observaron que la menor frecuencia en la aplicación de la Decisión Marco 2008/947/JAI (libertad vigilada) y la Decisión Marco 2009/828/JAI (vigilancia) se estudiaría durante la novena ronda de evaluaciones recíprocas, por lo que no era el momento adecuado para debatirla. Además, el mismo tema se debatió durante la 51.^a sesión plenaria de la Red Judicial Europea que tuvo lugar en Viena los días 21 a 23 de noviembre de 2018, cuyas conclusiones se encuentran en el documento 14574/18.

No obstante, puesto que varias delegaciones han aportado una contribución considerable sobre este tema, la Presidencia estima que, sin menoscabo de los resultados de la novena ronda de evaluaciones recíprocas, seguiría siendo útil, aunque fuera solo a modo de comprobación cruzada, hacer una breve exposición de los puntos de vista de dichas delegaciones. Como se mostrará a continuación, las conclusiones de la Presidencia, alcanzadas tras un detenido estudio de las respuestas presentadas por las delegaciones, coinciden en gran medida con las conclusiones a que se llegó en la 51.^a sesión plenaria de la RJE.

La Presidencia considera que deben abordarse los aspectos siguientes:

- Es importante determinar si la aplicación menos frecuente de las dos Decisiones Marco (DM 2008/947/JAI y DM 2009/829/JAI) se debe a que los profesionales no conocen las posibilidades jurídicas que estas ofrecen o bien no tienen experiencia suficiente de su aplicación, o a que no consideran que sean los instrumentos de cooperación adecuados para satisfacer sus necesidades prácticas. Por poner un ejemplo, una delegación ha hecho referencia a las medidas de vigilancia, por las cuales el juez ha de determinar la fiabilidad de la información facilitada por el acusado. En el momento en que dicha información llegue desde el potencial Estado de ejecución, el demandado podría ya haber sido condenado, haciendo inútil la solicitud. De este modo, en numerosos casos podría resultar que el tiempo adicional necesario para el intercambio de información complementaria hace que los procedimientos se prolonguen considerablemente, sobrepasando los plazos establecidos en los instrumentos en cuestión, por lo que las medidas dejan de ser aplicables.
- Asimismo es importante determinar si la aplicación menos frecuente de las dos Decisiones Marco podría o no ser la mera consecuencia de una armonización insuficiente de las disposiciones de procedimiento fundamentales y de las diferencias en los procedimientos de transposición, de manera que resultara imposible en la práctica reconocer las Decisiones (por ejemplo, una delegación ha señalado en concreto que las diferencias entre los ordenamientos jurídicos hacen inoperables los instrumentos).

La Presidencia considera que esta hipótesis de trabajo habrá de verificarse durante la novena ronda de evaluaciones recíprocas.

- ii) En cuanto a la cuestión de si se necesita legislación adicional en el ámbito de los derechos procesales en los procedimientos penales, varias delegaciones han mencionado que en las cuestiones de Derecho procesal siguen existiendo diferencias significativas entre los Estados miembros que justificarían un análisis ulterior de la conveniencia y la necesidad de cualquier acción legislativa al respecto. Algún otro Estado miembro, sin embargo, ha manifestado claramente que no sería necesario tomar medida legislativa alguna en el citado ámbito, al menos en la presente fase. La Presidencia considera que los debates deben continuar.

iii) Posibles propuestas legislativas sobre cooperación judicial en materia penal

La impresión que actualmente tienen los profesionales es que, en lo referente a la cooperación judicial en materia penal a escala de la UE, en especial los instrumentos de reconocimiento mutuo, la legislación de la UE es suficientemente completa y abarca una amplia gama de aspectos. Sin embargo, es necesario mejorar la aplicación de los instrumentos vigentes y el conocimiento de los profesionales por medio de la concienciación y la formación continuas.

En lo que concierne a la transferencia de los procedimientos penales, en la actualidad los Estados miembros se transfieren entre sí los procedimientos penales valiéndose de los instrumentos del Consejo de Europa o sobre la base de la reciprocidad. Los Estados miembros mencionaron frecuentemente dos convenios en particular –el Convenio Europeo sobre la Transmisión de Procedimientos en Materia Penal, Estrasburgo, 1972, y el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, Estrasburgo, 1959, art. 21 («Denuncia a fines procesales»)– como recurso a la hora de encontrar soluciones en caso de necesidad de transferir un procedimiento a otro Estado.

A primera vista, el recurso a esos instrumentos debería ser suficiente. De hecho, hay Estados miembros que consideran que el marco jurídico es suficientemente completo y funciona de modo satisfactorio. Por otra parte, la casuística concreta a que se enfrentan algunos Estados miembros ha mostrado que a veces no es así. Además, solo trece Estados miembros son partes en el Convenio Europeo sobre la Transmisión de Procedimientos en Materia Penal, y la otra opción válida es que los Estados miembros expidan solicitudes de transferencia de procedimientos a título recíproco, lo cual solo es posible si ambos Estados permiten tal cooperación en virtud de un régimen de reciprocidad. Asimismo, el recurso al artículo 21 del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959 presenta sus limitaciones. Por consiguiente, sin entrar en un análisis detallado sobre este tema, a juicio de la Presidencia, con el apoyo adicional de algunos Estados miembros, un instrumento específico aplicable a nivel de la UE podría ser más ambicioso que los dos instrumentos citados, adoptados hace largo tiempo. También podría presentar mejores soluciones en lo relativo al grado de armonización o aproximación existente a nivel de la UE, lo que podría dar resultados más positivos que en el actual marco del Consejo de Europa.

La transferencia del procedimiento puede utilizarse en situaciones en que, por ejemplo, es evidente que el objetivo del sistema de justicia penal puede conseguirse con mayor facilidad en el Estado de ejecución (por ejemplo, en los casos en que las pruebas se han de transferir al Estado de ejecución porque la persona reside allí, o porque el delito se ha cometido principalmente en el territorio del Estado de ejecución, o porque la mayoría de las pruebas ya se encuentran allí). También puede recurrirse a la transferencia de procedimiento cuando no puede satisfacerse la entrega sobre la base de la orden de detención europea. En este contexto, la aplicación del principio *aut dedere aut judicare* representa una alternativa válida para garantizar que se cumplen los fines del procedimiento penal y que se aplica plenamente el concepto de mera entrega.

Una propuesta como esta no es nueva. Se presentó una propuesta de Decisión Marco sobre la transferencia de procedimientos penales durante la Presidencia sueca de 2009, pero no se alcanzó un acuerdo sobre esta iniciativa presentada por quince Estados miembros.

No obstante, la Presidencia cree que este podría ser el momento para reevaluar la situación en este ámbito concreto. Este proceso podría comenzar gradualmente, y podrían abordarse en el futuro, a medio plazo, los aspectos siguientes:

- a) Contar con una evaluación clara de la aplicación concreta del principio *aut dedere aut judicare* a nivel de la UE en el marco de los procedimientos de la orden de detención europea, a fin de evitar la impunidad y en relación con las ordenes de detención europeas rechazadas; además, respecto de aquellos casos en los que la orden de detención europea se ha expedido para ejecutar una pena, evaluar si los Estados miembros, en tanto que Estados de ejecución, tienen capacidad, con arreglo al marco jurídico aplicable, para asumir la ejecución de la pena dictada contra las personas buscadas.
- b) Seguir explorando a medio plazo la necesidad de presentar una propuesta legislativa relativa a la transferencia de procedimientos en materia penal dentro de un contexto más amplio, incluida una evaluación de las disposiciones de la Decisión Marco 2009/948/JAI sobre conflictos de jurisdicción. Para ello podría partirse de una evaluación clara en el futuro de la casuística actual de las transferencias de procedimientos y la aplicación práctica de los instrumentos alternativos (no UE).

D. Mejora del marco institucional para un funcionamiento adecuado de la cooperación judicial en materia penal

El debate sobre este tema ha mostrado que los Estados miembros convienen en que Eurojust y la RJE desempeñan un papel fundamental en el refuerzo de la cooperación judicial en materia penal, como demuestran sus grandes logros desde su creación. Los Estados miembros han destacado la necesidad de mantener el *statu quo* en lo referente a la participación de Eurojust y la RJE en las actividades del Grupo «Cooperación en Materia Penal».

La gran mayoría de las delegaciones consideraban que el sitio web de la RJE funciona muy bien; todas sus herramientas electrónicas (como el Atlas Judicial, las Fichas Belgas o la Biblioteca Judicial) son de gran ayuda y fáciles de utilizar para jueces, fiscales y representantes de las autoridades centrales. De hecho, el sitio web de la RJE ha sido señalado por los profesionales de la UE como el mejor lugar donde encontrar información pertinente sobre instrumentos de reconocimiento mutuo aplicables a nivel de la UE.

Muchas delegaciones han mencionado específicamente Eurojust y la RJE como grandes éxitos.

Sin embargo es preciso mencionar varios puntos que podrían potenciar las actividades tanto de Eurojust como de la RJE, a saber:

1. En relación con Eurojust y la Red Judicial Europea:

- Eurojust y la RJE deberían seguir desempeñando un papel activo a la hora de afrontar los obstáculos y determinar las mejores prácticas en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo.
- Los documentos elaborados por Eurojust y la RJE sobre la aplicación práctica de los instrumentos de reconocimiento mutuo son de gran utilidad para los profesionales. Se hizo referencia específica al compendio de jurisprudencia del TJUE relativa a la DM sobre la orden de detención europea y el Informe sobre la recuperación de activos, así como a las Conclusiones de la RJE sobre la orden europea de investigación.

2. En relación con Eurojust:

- Se debe asegurar que Eurojust como tal tenga acceso a las plataformas actuales y futuras, como la plataforma segura para el intercambio de pruebas electrónicas elaborada por la Comisión;
- Se debe asegurar que Eurojust cuente con los medios financieros adecuados para poder seguir funcionando por lo menos con los mismos parámetros que actualmente.

3. En relación con la Red Judicial Europea:

- Es importante que la Secretaría General difunda periódicamente las conclusiones de las sesiones plenarias de la RJE entre las delegaciones de los Estados miembros. Estas conclusiones también han de ser difundidas a nivel nacional por cada Estado miembro, de forma que un amplio abanico de profesionales pueda hacer uso de la información;
- Es necesario dotar a Eurojust de recursos suficientes también para que mantenga el funcionamiento de la RJE sin modificaciones.

4. En relación con el Grupo «Cooperación en Materia Penal»:

Tras la consulta realizada por la Presidencia sobre el papel del Grupo «Cooperación en Materia Penal», los Estados miembros implicados en este diálogo activo han dado a conocer varias ideas interesantes:

- tener en cuenta periódicamente durante los debates del Grupo el grado de aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo;
- invitar a Eurojust y a la RJE y, en caso necesario, a otras redes judiciales, a las reuniones del Grupo cuando se estén tratando aspectos de interés directo para ellas en el marco del procedimiento legislativo ordinario;

- determinar nuevos desafíos y buenas prácticas, y debatir posibles dudas que puedan surgir de nuevas sentencias del TJUE y problemas prácticos recurrentes;
- incluir temas específicos y prácticos relacionados con los instrumentos de reconocimiento mutuo en los órdenes del día del Grupo (Cuestiones Generales) y encontrar soluciones respecto de dichos temas.

5. En relación con la Comisión:

Varias delegaciones mencionaron la interesante contribución de la Comisión a nivel institucional, en especial organizando reuniones de expertos sobre los instrumentos de la UE y, en particular, sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo a escala de la UE. Son de la opinión de que dichas reuniones deberían, en el futuro, celebrarse sistemáticamente para debatir todo instrumento de reconocimiento mutuo, antes y después de su aplicación.

La Presidencia considera que a este título deben abordarse los aspectos siguientes:

1. Eurojust y la RJE deberían continuar centrándose en sus actividades prácticas y operativas, y para que lo hagan lo mejor que puedan, debería asignarse a Eurojust un presupuesto suficiente, dentro del marco financiero aplicable, que en modo alguno debe dificultar la actividad diaria de Eurojust y por consiguiente de la RJE. Deberían continuar el trabajo, también en el marco del sistema nacional de coordinación de Eurojust encaminado a determinar cuál de las dos entidades está en mejores condiciones para abordar los casos concretos. En cuanto a las futuras propuestas legislativas que requerirían conocer el punto de vista de los profesionales, podría invitarse a Eurojust y la RJE o a cualquier otra red judicial pertinente a las reuniones del Grupo «Cooperación en Materia Penal» desde una fase inicial, según el caso, para que aporten su interesante opinión de manera oportuna en el marco del proceso de consulta.
2. El Grupo «Cooperación en Materia Penal» debería conservar su actual metodología de trabajo, si bien debería evaluar periódicamente, partiendo del contexto concreto más próximo, si se deberían celebrar reuniones generales más de una vez por semestre.