COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.02.2005
COM(2005) 63 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

{SEC(2005) 267}

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 por el que se evalúa la aplicación de dicho acto (en lo sucesivo «Decisión Marco»). 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, su eficacia y su 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 del texto que le hayan comunicado 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 Consejo[3].

La Comisión ha pretendido, además, completar su información, por una parte, utilizando las respuestas al cuestionario de la Red Judicial Europea referido a la práctica observada, hasta el 1.9.2004, sobre la orden de detención y, por otra, manteniendo un diálogo bilateral con los puntos de contacto nacionales designados a tal efecto. El contenido del presente informe y de su anexo no deja, sin embargo, de ser tributario de numerosos retrasos e insuficiencias de transmisión, así como de la calidad desigual de la información obtenida y la brevedad del período examinado.[4]

2. EVALUACIÓN

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

2.1.1. Una puesta en práctica retrasada, aunque prácticamente general en la actualidad

La orden de detención se ha puesto en práctica por 24 Estados miembros con un retraso que llegó hasta los 8 meses (CZ, DE). Solamente la mitad respetó el plazo fijado (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Este retraso ha sido fuente de dificultades transitorias.

Sin embargo, al 1º de noviembre de 2004, todos los Estados miembros habían incorporado a su ordenamiento jurídico interno la Decisión Marco, a excepción de

---

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

Italia, donde los trabajos parlamentarios siguen su curso. Varios Estados miembros han debido revisar, a tal efecto, sus constituciones. Todos han aprobado una legislación específica. No obstante algunos (en particular, DK y EE) han prescindido, respecto de algunas disposiciones, de normas vinculantes, lo que 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 24 desde el 14.1.2005, fecha de entrada en aplicación en CZ.

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 comienzo de vigencia (CZ). Por lo tanto, las solicitudes de extradición que estos últimos sigan presentando corren peligro 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 cuanto a 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 que se suprime la doble tipificación no suscita en esta fase grandes dificultades. 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 como 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, MT, UK). Conviene, sin embargo, lamentar los casos en que se han atribuido facultades de decisión a las autoridades centrales, sobrepasando el mero papel de facilitación que la Decisión Marco permite atribuirles (EE, IE).

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

Si bien las entregas entre Estados miembros se rigen en la actualidad, 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).

Todavía 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 más fácilmente aceptadas

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, cabe señalar que la parte de los casos de denegación de ejecución en el total de órdenes dictadas parece modesta hasta la fecha. La realidad no puede sino resultar superior a estas indicaciones provisionales, fundadas exclusivamente en declaraciones de una veintena de Estados miembros.

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 al otro, al haber recogido algunos Estados solo 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 jurisprudencia[6] (artículo 4.3), esta opción de transposición resulta criticable cuando llega hasta 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).

La variedad de regímenes nacionales resulta también 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 aquellos Estados miembros que sí se acogieron han previsto exigir condiciones suplementarias (artículo 5.1/MT, UK; artículo 5.3/NL). Además, parece que, en la práctica, algunas autoridades requieren garantías no contempladas en el formulario o incluso deniegan la entrega aun cuando se hayan aportado las garantías.

---

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

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

La **entrega de los nacionales**, que constituía una de las principales innovaciones de la Decisión Marco, es ya una realidad, salvo excepción prevista en la Decisión Marco (artículo 33/AT). La mayoría de Estados miembros optó por hacer valer sin embargo, 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 un trato igual de 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 su 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, parece inquietante 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, bajo distintas formas. Por legítimos que sean, excepto en caso de rebasar la Decisión Marco (EL, IE, CY), estos motivos solo deben alegarse excepcionalmente en la Unión. Más importante aún es destacar la introducción de otras causas de denegación en contradicción con la Decisión Marco (artículo 3/DK, MT, NL, PT, UK), como las motivaciones políticas, de seguridad nacional o que implican un control sobre el fondo del asunto.

2.2.2. Entregas efectuadas en plazos más breves

Además de la aceleración debida a un procedimiento enteramente judicial, la celeridad de la orden de detención se basa en la combinación de formulario único, pluralidad de formas de transmisión y 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, se deriva una dificultad de que la Decisión Marco no prevea dar valor de

solicitud de detención provisional a una alerta Interpol, al contrario de lo que hace con una 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 dicha 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 o, incluso, del fracaso de las entregas.

Más 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, MT) o de dictar una orden específica para cada tipificación (IE). Estas dificultades deberían, no obstante, irse superando progresivamente gracias a la homogeneización de las prácticas en cada sistema nacional y a 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 contrario 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 su conjunto, han cumplido ampliamente sus obligaciones en este ámbito. En realidad, la parte fundamental de las entregas parecen haberse realizado antes del vencimiento 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 supera la norma de 60 días (BE) o incluso el límite máximo de 90 días (FR). 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 temprano para extraer conclusiones.

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

Por mucho más eficaz y rápida que sea que el procedimiento de extradición, la orden de detención no deja, por ello, de estar sujeta 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 su 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 al 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 en idem**. Ha reforzado el derecho a la asistencia de abogado (artículo 11.2, artículo 13.2, 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 un mejor respeto del «plazo razonable». Por su eficacia, en particular en la obtención de la entrega de los nacionales de otros Estados miembros, facilita la decisión de acordar 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 es operativa 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 quedan por realizar, tanto por parte de Italia o algunos Estados miembros para ajustarse plenamente a la Decisión Marco (en particular, CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), como por parte de la Unión para colmar algunas lagunas del dispositivo.

Habida cuenta de su temprana elaboración, la presente evaluación no puede ser sino provisional; necesitará renovarse, en particular, sobre la base de una recepción de 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.