



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
ESCUELA JUDICIAL



Red Europea de Formación Judicial (REFJ)
European Judicial Training Network (EJTN)
Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ)

MÓDULO I

TEMA 3

El fortalecimiento de la confianza mutua: garantías procesales del imputado, estatuto de la víctima y protección de los datos personales

5ª Edición

2013



AUTORES

Marcos Loredo Colunga

Profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Oviedo

Jorge Albino Alves Costa

Fiscal del Tribunal Constitucional de Portugal



Con el apoyo financiero del Programa de Justicia Penal de la Unión Europea
With the financial support from the Criminal Justice Programme of The European Union
Avec le soutien financier du Programme de Justice Pénale de l'Union Européenne



SUMARIO

1. Introducción: el fortalecimiento de la confianza mutua
2. Las garantías procesales del imputado
3. El estatuto de la víctima
4. La protección de los datos personales
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. Introducción: El fortalecimiento de la confianza mutua

En consonancia con el planteamiento realizado en el tema anterior, podemos considerar un lugar común afirmar que la conformación de la Unión Europea como un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia se asienta en esencia sobre la libre circulación por todo su territorio de las resoluciones judiciales dictadas en cualquiera de los Estados miembros, de manera que su eficacia y puesta en práctica se lleve a cabo en idénticos términos a los previstos para las decisiones internas del país de ejecución.

Siendo esto así, cabe entonces añadir que la consecución del espacio judicial europeo pasa por la efectiva supresión de todo procedimiento de exequátur como requisito previo para el reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales extranjeras, objetivo alcanzable mediante la efectiva implementación del principio de reconocimiento mutuo.

En este estado de cosas, admitir la equivalencia de las decisiones judiciales provenientes de cualquier Estado miembro sin cuestionar su capacidad ni el respeto a los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con garantías -asumiendo por tanto su eficacia y ejecutabilidad de forma automática- requiere un grado de confianza elevado -casi diríamos que incondicional-, en los sistemas jurídicos y judiciales del resto de países.

Con todo, esa fiabilidad no puede exigirse como un acto meramente voluntarista, sino que ha de sustentarse en previsiones específicas que garanticen de manera fehaciente un escrupuloso respeto a los principios procesales esenciales y un correcto funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y demás autoridades, de forma significada cuando se trata del sistema penal, puesto que incide notablemente en las libertades individuales de los ciudadanos.

De manera que la efectiva implementación del principio de reconocimiento mutuo

requiere de una previa actividad tendente a generar o elevar los niveles de confianza recíproca entre los Estados miembros, objetivo que se alcanzará en buena medida mediante el establecimiento de normas mínimas comunes y la armonización de los criterios para su puesta en práctica.

En este complejo proceso de convergencia, al tiempo que se trabaja en la aproximación de ciertas normas de Derecho sustantivo, se requiere igualmente una conciliación de aspectos procesales esenciales, generando igualmente confianza en cuanto a la correcta tramitación y resolución de las causas penales: fiabilidad en que las normas extranjeras son adecuadas y garantía de que son aplicadas de forma apropiada por sus autoridades.

A estos efectos, la habilitación competencial que legitima la intervención de las instituciones comunitarias se contempla expresamente en dos artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 16.2:

«El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos.»

Artículo 86.2:

«En la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Estas normas mínimas tendrán en

cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Estas normas se referirán a:

- a. la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros;
- b. los derechos de las personas durante el procedimiento penal;
- c. los derechos de las víctimas de los delitos;
- d. otros elementos específicos del procedimiento penal, que el Consejo habrá determinado previamente mediante una decisión. Para la adopción de esta decisión, el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

La adopción de las normas mínimas contempladas en el presente apartado no impedirá que los Estados miembros mantengan o instauren un nivel más elevado de protección de las personas.»

La importancia de estas disposiciones resulta por tanto incuestionable, en la medida en que contemplan los aspectos esenciales de esta línea de trabajo (objetivos, instrumentos y materias):

- Un objetivo claramente definido: propiciar la implementación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales a los efectos de favorecer, en términos generales, la cooperación policial y judicial en materia penal en el ámbito comunitario.
- Un instrumento legislativo específico cuya utilización será preferente: la directiva, adoptada de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario y que precisa de transposición a los ordenamientos internos.
- Varias materias básicas ya identificadas (protección de datos, admisibilidad de pruebas, garantías del imputado y derechos de las víctimas), sin perjuicio de la posibilidad de ampliar el campo de actuación a otros aspectos del proceso penal cuando así se acuerde de forma unánime (mediante decisión del Parlamento Europeo y del Consejo).

- Y un par de precisiones complementarias: la necesidad de tener en cuenta las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados miembros; y la consideración de normas de mínimos, de manera que los niveles de protección internos pueden superar sin problemas las exigencias marcadas por las normas comunitarias.

A partir de estas premisas, y como ocurre en relación con otras materias, la labor legislativa tendente a la efectiva puesta en práctica de estas previsiones está resultando ciertamente intensa. Así, conviven en el momento actual numerosos instrumentos normativos ya aprobados y en vigor con varios proyectos en distinta fase de tramitación y que abordan todos ellos cuestiones muy diversas, pero orientadas a fomentar esa confianza mutua y a garantizar un elevado grado de protección de los derechos y garantías vinculados con los procesos penales.

En este tema, sin ánimo en absoluto exhaustivo y con una perspectiva meramente panorámica, vamos a repasar el estado de la cuestión en relación con tres materias que pueden considerarse esenciales en el marco de la cooperación judicial en el ámbito penal, cuales son las garantías procesales del imputado, el estatuto de la víctima del ilícito y la protección de los datos personales manejados en relación con las investigaciones y los procesos penales.

A estos efectos, resulta adecuado tomar como punto de partida el Programa de Estocolmo¹ -adoptado como sabemos en el Consejo Europeo celebrado los días 10 y 11 de diciembre de 2009-, por ser el documento que establece el plan de trabajo plurianual para el periodo 2010-2014, cuyo ecuador ya hemos superado en estos momentos.

¹ Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01) DOUE C 115, de 4.5.2010.

Huelga decir que este texto incide claramente en las medidas a adoptar para avanzar hacia el espacio de libertad, seguridad y justicia -preocupación central de los Estados miembros- a partir y teniendo en cuenta las novedades introducidas por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Así, se establece como prioridad la atención a los intereses y necesidades de los ciudadanos, imponiéndose como reto el respeto y la integridad de los derechos y libertades fundamentales, garantizando al mismo tiempo la seguridad, de manera que los derechos se respeten en todo el territorio de la Unión Europea, que debe considerarse un espacio único a estos efectos. A tal objeto, se concretan una serie de instrumentos, entre los que destacan la confianza y comprensión mutuas entre los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

En este sentido, se abunda de forma plausible en la necesidad de supervisar el debido cumplimiento por parte de los Estados miembros del Convenio Europeo de Derechos Humanos, destacando singularmente las siguientes cuestiones en relación con las materias que nos ocupan:

- Respecto de las garantías procesales que deben reconocerse a todo imputado en una causa penal (apartado 2.4), se integra en el propio Programa de Estocolmo el Plan de Trabajo específico para reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados², instando a la presentación de las oportunas iniciativas legislativas, así como al abordaje de nuevas cuestiones.
- En cuanto a la consideración debida a las víctimas de los delitos (apartados 2.3.4 y 4.4.2), propugna una mejora genérica de las medidas de apoyo y protección de las mismas y, en concreto, una atención específica a las víctimas especialmente vulnerables. Igualmente, se plantea la conveniencia

² Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre un plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales. DOUE C 295, de 04.12.2009. Haremos referencia más detallada a este texto en el epígrafe correspondiente.

de refundir el estatuto de la víctima y la normativa sobre la indemnización por daños derivados de delitos.

- También se impulsa la adecuada protección de los datos personales manejados en el marco de las investigaciones y los procesos penales (apartado 2.5), desde la perspectiva general de la necesidad de salvaguardar los derechos de los ciudadanos ante un intercambio creciente de datos, garantizando la protección de la vida privada.

En última instancia, al objeto de desarrollar estas previsiones más bien genéricas y traducirlas en medidas específicas, el propio texto del Programa insta a la Comisión a que presente con prontitud un plan de acción que contemple los concretos instrumentos que deben elaborarse para la consecución de los objetivos marcados, así como las fechas previstas al efecto.

De forma inmediata y en estricto cumplimiento de este mandato, la Comisión remite en abril de 2011 un Plan de Acción³ en el que recoge el testigo del Consejo y establece un cuadro de acciones concretas y un calendario para su adopción, que se resume -en lo que nos interesa- en los siguientes apartados (entre paréntesis la fecha prefijada al respecto):

- Garantías procesales del imputado:
 - Propuesta legislativa relativa a los derechos a la traducción y a la interpretación (2010).
 - Propuesta legislativa relativa al derecho a la información sobre derechos e información sobre cargos (2010).
 - Propuesta legislativa relativa a los derechos al asesoramiento jurídico y a la justicia gratuita (2011).

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo. COM(2010) 171 final. Presentada por la Comisión el 20 de abril de 2010.



- Propuesta legislativa relativa al derecho a una comunicación con los familiares, el empleador y las autoridades consulares (2012).
- Propuesta legislativa relativa a las salvaguardias especiales para acusados o sospechosos que sean vulnerables (2013).
- Libro Verde sobre la conveniencia y necesidad de abordar otros elementos de los derechos procesales mínimos de las personas acusadas y sospechosas distintos de los regulados por las propuestas legislativas anteriores (2014).
- Asistencia a las víctimas:
 - Propuesta legislativa sobre un instrumento global relativo a la protección de las víctimas y un plan de acción sobre medidas prácticas, incluido el desarrollo de la Orden Europea de Protección (2011).
 - Comunicación sobre una nueva estrategia para ofrecer especial atención a las víctimas de trata de seres humanos (2011).
- Protección de datos personales:
 - Comunicación sobre el nuevo marco jurídico para la protección de los datos personales después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2010).
 - Nuevo marco jurídico global de la protección de datos en la Unión Europea (2010).
 - Recomendación para autorizar la negociación de un acuerdo de protección de datos personales con fines policiales con los Estados Unidos de América (2010).
 - Comunicación sobre los elementos fundamentales de la protección de datos personales en los acuerdos entre la Unión Europea y los terceros países para fines represivos (2012).
 - Otras medidas específicas en relación con cuestiones penales (antecedentes, intercambio de información, registro de extranjeros condenados).

Resulta obvio señalar que el calendario se concreta a título meramente orientativo y que, por tanto, las fechas previstas no se deben considerar en absoluto vinculantes, motivo por el cual, en la práctica, no se respetan de forma estricta. En cualquier caso, el estudio de las acciones llevadas a cabo hasta el momento pone de manifiesto que, en términos generales, se asume el plan de trabajo prefijado y se trata de actuar de acuerdo con la programación realizada. De modo que en los epígrafes siguientes vamos a proceder al análisis de las principales iniciativas desarrolladas en este periodo de tiempo.

En última instancia y antes de abordar dicho estudio, resulta inexcusable una referencia al ámbito territorial de los distintos instrumentos normativos adoptados en relación con estas materias. Esta precisión se debe a que tres de los Estados miembros -Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido- gozan de un status singular en lo que atañe a ciertas temáticas, de manera que no siempre participan en los procedimientos legislativos, ni se encuentran por tanto vinculados automáticamente por las normas en su caso aprobadas.

Esta peculiar situación deriva de los Protocolos 21 y 22 anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, que contemplan las llamadas cláusulas *opt-out* y *opt-in*, aplicables respectivamente a Dinamarca la primera y a Irlanda y el Reino Unido la segunda. Así, en virtud de las mismas, Dinamarca puede apartarse voluntariamente de todo procedimiento legislativo tendente a la adopción de normas relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, no resultándole de aplicación los instrumentos consiguientes. Por su parte, Irlanda y el Reino Unido se encuentran originalmente fuera de tales procesos, sin perjuicio de la posibilidad de que soliciten de forma expresa su participación en los mismos, comprometiéndose por tanto a asumir los resultados.

La consecuencia última de estas prerrogativas es la ruptura de unidad espacial, encontrándonos por tanto con un mapa irregular que nos obliga a analizar de forma

individualizada el ámbito territorial de aplicación de cada una de las normas aprobadas para determinar en qué Estados miembros se encuentra vigente⁴.

2. Las garantías procesales del imputado

Según se expuso en el epígrafe anterior, premisa básica para la operatividad del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito comunitario es la confianza en el respeto de las garantías procesales del imputado, independientemente del lugar donde se haya desarrollado el proceso correspondiente. En consonancia con este planteamiento, ya vimos que en el periodo 2010-2014 se pretende ejecutar un ambicioso programa legislativo que contempla varias iniciativas al respecto, incidiendo en los principales derechos de los sospechosos y acusados en el marco de los procesos penales.

Con todo, el abordaje de estas cuestiones no resulta en absoluto novedoso, toda vez que esta materia ha sido objeto de una intensa actividad legislativa a lo largo de los últimos tiempos. En este sentido, debemos retrotraernos al menos hasta 2004, año en que la Comisión presentó un proyecto de decisión marco sobre distintas garantías del imputado⁵ que, si bien finalmente no resultó aprobado, marcó el devenir posterior de la intervención institucional que hoy analizamos.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que ya entonces se partía de que la determinación de las garantías procesales esenciales de todo imputado y su contenido mínimo e irrenunciable aparecían concretados en diversos tratados internacionales, entre los que destacaba el Convenio Europeo de Derechos Humanos -debidamente

⁴ Sin perjuicio de una eventual ampliación posterior del ámbito de aplicación cuando cualquiera de los Estados excluidos así lo acuerde con el resto.

⁵ Propuesta de decisión marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea. COM(2004) 328 final, presentada por la Comisión el 28 de abril de 2004.

desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos-, así como en normas eminentemente comunitarias -cual es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, jurídicamente vinculante desde la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa-⁶.

Aun siendo esto así, y pese a la indiscutible obligatoriedad de tales textos para los Estados miembros, en la práctica se apreciaban -y todavía se aprecian- significativas diferencias en relación con el grado de cumplimiento de tales garantías en los distintos ordenamientos internos. Esta situación ha de considerarse eminentemente anómala, ya que redundaba en reticencias y ausencia de confianza, lo que constituye un óbice difícilmente franqueable para la efectiva aplicación del principio de reconocimiento mutuo que se pretende implementar.

Ante este panorama poco halagüeño, se decidió en su momento actuar desde las instituciones comunitarias para avanzar decididamente en la armonización de la práctica forense relativa a los derechos procesales del imputado. La conveniencia de una intervención en esta materia era una vieja aspiración que ya se había puesto de manifiesto años antes en las conclusiones del Consejo de Tampere de 1999, pero no se tradujo en una acción concreta hasta el referido proyecto frustrado de decisión marco de 2004.

Esa propuesta pretendía un abordaje integral y conjunto de las principales garantías que deben asistir a todo sujeto considerado sospechoso de la comisión de un ilícito penal. Con todo, durante su accidentada y dilatada tramitación fue reduciéndose de forma progresiva el ambicioso proyecto inicial, hasta restringirse su ámbito de aplicación únicamente a los derechos a la información, a la asistencia letrada, a la

⁶ Al respecto, puede resultar ilustrativo consultar el informe de 2011 sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE [Referencia COM(2012) 169 final], elaborado por la Comisión y remitido al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Este documento fue presentado el pasado 16 de abril y, si bien no ha sido publicado en el DOUE, se encuentra accesible en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:ES:PDF> (última consulta el 13.09.2012).

asistencia de intérprete y a la traducción de documentos. Aun así, en junio de 2007, tras más de tres años de intensos debates, la falta de voluntad de varios Estados miembros⁷ impidió su aprobación definitiva y supuso el abandono temporal de la iniciativa.

En aquel entonces, el antagonismo existente entre las posiciones de los diferentes países puso de manifiesto la imposibilidad de alcanzar el consenso necesario para aprobar una norma que permitiera la armonización en bloque de los distintos derechos procesales, de manera que, si se quería avanzar en este punto, resultaba inevitable desarrollar una estrategia distinta.

Así lo asume el gobierno sueco desde el primer momento, hasta el punto que, aprovechando su turno en la presidencia del Consejo durante el segundo semestre de 2009, decide abordar la cuestión de nuevo, pero desde una perspectiva original. Se reafirma así en unos objetivos finales idénticos -la armonización de las principales garantías procesales-, pero siguiendo a tal objeto un cauce significativamente diferente. De modo que propone un tratamiento independiente y particular para cada uno de los diferentes derechos, de tal suerte que, mediante acuerdos parciales y limitados a puntos concretos, resulte factible un avance progresivo y gradual hasta culminar con el establecimiento de normas mínimas comunes atinentes a las distintas prerrogativas del imputado.

Con esta nueva táctica -más acorde con la sensibilidad extrema de la materia- los avances no se hicieron esperar y, en muy pocos meses, se logró un primer acuerdo relativo al itinerario a seguir en este proceso. Así, el 30 de noviembre de ese mismo año, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó por consenso el ya mencionado Plan de Trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales⁸, punto de partida de una nueva etapa en el

⁷ Chequia, Chipre, Eslovaquia, Irlanda, Malta y el Reino Unido.

⁸ Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre un plan de trabajo para reforzar los

tratamiento de esta temática.

En ese texto, el Consejo propone seis directrices como objeto de actuación preferente, invitando a la Comisión a que presente las propuestas legislativas necesarias a tales fines, sin que en ningún caso las líneas señaladas puedan considerarse como una enumeración exhaustiva ni su orden como imperativo. Las pautas entonces sugeridas fueron los siguientes:

- Medida A.- Asistencia de intérprete y traducción de los documentos esenciales del proceso, en relación con la necesidad de conocer y comprender lo que está ocurriendo. Referencia expresa a la especial atención precisada por las personas con limitaciones auditivas.
- Medida B.- Información sobre los derechos y los cargos con tiempo suficiente para preparar la defensa, sin que ello perjudique al buen desarrollo del proceso.
- Medida C.- Asistencia de letrado desde el momento procesal más temprano posible, y de forma gratuita, en su caso.
- Medida D.- Comunicación a los familiares, al empleador y/o a las autoridades consulares del hecho de la privación de libertad.
- Medida E.- Salvaguardias específicas para los colectivos especialmente vulnerables (sujetos que presenten dificultades para comprender o seguir el proceso por su edad, condición física y/o mental).
- Medida F.- Impulso de un Libro Verde sobre la duración de las medidas cautelares restrictivas de la libertad ambulatoria.

Pese al carácter meramente orientativo de esta enumeración, resulta fácil constatar que la Comisión ha respetado de forma escrupulosa tanto el orden como los contenidos entonces propuestos por el Consejo. En consecuencia, a día de hoy

derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales (DOUE C 295, de 4.12.2009). Este texto ya vimos que se incorporó al Programa de Estocolmo y fue a su vez desarrollado y por el Plan de Acción de la Comisión que determina las concretas acciones a adoptar para su ejecución.

contamos ya con los primeros resultados que implican una indiciaria materialización del plan de trabajo:

- Una primera directiva -aprobada y en vigor- relativa al derecho a la interpretación y la traducción en los procesos penales⁹, tal y como se apuntaba en la Medida A del mencionado plan de acción. Esta norma combina la propuesta de la Comisión con una iniciativa de varios Estados miembros¹⁰, tomando como marco de referencia las previsiones del original proyecto de decisión marco de 2004.
- Una segunda directiva recientemente aprobada y también en vigor, referida por su parte al derecho a la información en los procesos penales¹¹, garantía recogida en la Medida B.
- Y, por último, un proyecto de directiva de la Comisión, que se encuentra todavía en tramitación y que aborda de forma conjunta el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención¹², agrupando así en un mismo texto las medidas C y D previstas en el plan de trabajo.

Estos tres instrumentos presentan un denominador común, cual es su filosofía inspiradora, en la medida que se marcan como objetivo la aproximación de la normativa interna para armonizar la práctica, estableciendo por tanto normas mínimas respecto de determinados derechos que deben ser asumidas por los ordenamientos internos por medio de la oportuna transposición.

Más aún, si bien cada una de estos textos desarrolla el contenido específico de una o

⁹ Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales (DO L 280 de 26.10.2010).

¹⁰ Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría, Portugal, Rumanía y Suecia.

¹¹ Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo, relativa al derecho a la información en los procesos penales (DO L 142, de 06.06.2012).

¹² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención. COM (2011) 326 final.

varias garantías del imputado con previsiones particulares al respecto, podemos encontrar igualmente ciertos elementos compartidos por todas ellas. Así, en cuanto a su ámbito de aplicación, coinciden varias de las precisiones recogidas tanto en la directiva ya aprobada como en los respectivos proyectos.

En primer lugar, los derechos y garantías ahora regulados se reconocen de forma universal a toda persona, independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia, con la única condición de que aparezca como sujeto pasivo en una causa judicial de naturaleza penal, es decir, que figure como sospechosa o acusada en el marco de determinadas actuaciones procesales que pueden constituir:

- Un proceso penal en sentido estricto.
- Un procedimiento para la ejecución de una orden europea de detención y entrega.
- O en la fase de impugnación ante un tribunal penal de sanciones impuestas por órganos de otra naturaleza¹³.

Por otra parte, se establece un amplio marco temporal, de manera que estos derechos han de garantizarse desde el mismo momento en que se informe al sujeto de la imputación o acusación de un ilícito penal, o desde que se procede a la detención en el caso de un procedimiento para la ejecución de una orden europea de detención y entrega, manteniéndose la prestación de los mismos durante todo el proceso, hasta que la resolución definitiva del mismo devenga firme. En consonancia con este planteamiento, la extensión de estos derechos a la fase de ejecución se excluye de forma tácita.

Y en lo que atañe al ámbito territorial de aplicación, en la directiva relativa al derecho a interpretación y traducción y en la relativa el derecho a la información se constata

¹³ Esta última posibilidad no se contempla sin embargo en la propuesta de directiva sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención.

únicamente la exclusión de Dinamarca, toda vez que Irlanda y el Reino Unido han participado de forma voluntaria en el proceso legislativo, quedando por tanto vinculadas por las normas finalmente aprobadas. Por el contrario, la propuesta sobre el derecho de acceso a un abogado y el derecho de comunicación en el momento de la detención, recoge igualmente la referencia negativa de Dinamarca, pero la posición de Irlanda y el Reino Unido sobre el particular aún no está definida, de manera que estamos pendientes de que manifiesten, si lo consideran, su voluntad al respecto antes de la aprobación definitiva; en otro caso, la eventual directiva no les resultará de aplicación.

En última instancia, cabe aludir al plazo previsto para la transposición de estas disposiciones. En este sentido, la primera directiva ya aprobada fija un plazo de tres años a tal efecto -que expira el 27 de octubre de 2013-, mientras que la segunda plantea un tiempo más reducido al efecto, de sólo 24 meses -finalizando, por tanto, el 2 de junio de 2014-. Por su parte, la propuesta acoge igualmente el término de dos años para dicha incorporación a los ordenamientos internos. En cualquier caso, estas normas suponen un importante avance y responden a los objetivos de armonización marcados, así que su eficacia depende de la adecuada adaptación de los Derechos nacionales a sus previsiones en la medida en que ello resulte preciso.

Sentadas estas bases comunes, procede a continuación abundar -aunque sea mínimamente- en las particularidades previstas en cada uno de los instrumentos en relación con las concretas garantías en ellos reguladas. Comenzaremos por la **directiva relativa al derecho a la interpretación y traducción en los procesos penales**, que desarrolla dos garantías íntimamente conectadas, pero con sus singularidades.

Esta norma parte de la exigencia de que los ordenamientos internos establezcan los cauces y procedimientos necesarios para determinar en cada caso la necesidad de la prestación de este tipo de servicios, que surge cuando quede acreditado que el sospechoso o acusado no habla o no entiende la lengua del proceso. En consonancia

con este planteamiento, debe admitirse igualmente el fin de esta asistencia en el caso de que, pendiente el proceso, el beneficiario adquiera un dominio suficiente de la lengua que lo revele innecesario. Por otra parte, se hace un reconocimiento expreso de las personas con limitaciones auditivas o de expresión oral, imponiendo la obligación de prestarles la debida atención específica a través de la intervención de los profesionales correspondientes.

El impulso y la adopción de estas medidas pueden decidirse bien de oficio, bien a instancia de parte, siendo preceptivo que se articule alguna vía de recurso frente a la resolución denegatoria. En cualquier caso, el servicio será gratuito para el destinatario, pues se prevé que cada Estado asuma los costes derivados con independencia del resultado del proceso (ya sea absolutorio, ya condenatorio).

Por otra parte, se impone igualmente a los Estados miembros la obligación de garantizar la calidad del servicio, adoptando las disposiciones oportunas para asegurar el registro de las interpretaciones y traducciones orales, así como la posible reclamación por cualquier deficiencia en la intervención de los profesionales, permitiendo, en su caso, su sustitución. Más aún, para asegurar la excelencia del servicio, se pone de manifiesto la conveniencia de establecer registros nacionales de traductores e intérpretes independientes y debidamente cualificados, a disposición de abogados y autoridades, si bien no se concreta la formación o cualificación exigible al respecto.

En relación con la asistencia del intérprete, se requiere desde la investigación preliminar, sea cual sea la autoridad que la dirija e incluido el interrogatorio policial, así como en las entrevistas entre abogado y cliente. Además, si bien de forma excepcional, se permite el recurso a las nuevas tecnologías, de manera que resulta admisible la intervención del intérprete por videoconferencia, teléfono o internet. Más aún, se insta a ofrecer formación específica a jueces, fiscales y demás personal involucrado sobre la forma adecuada de actuar en estos casos para asegurar una

comunicación efectiva.

Por su parte, el derecho a la traducción se extiende a los documentos considerados esenciales para el proceso, debiendo proporcionarse una traducción escrita y en un plazo razonable de todos aquellos que resulten claves para salvaguardar la equidad del proceso y para garantizar que el imputado está en condiciones de ejercer su derecho a la defensa. En concreto, se exige la traducción de las resoluciones que supongan privación de libertad, de los escritos de acusación, del documento de emisión de una orden europea de detención y entrega, y de la sentencia o resolución definitiva del proceso. Respecto del resto de documentos, la decisión corresponde a la autoridad competente, bien de oficio, bien a instancia de parte.

Con todo, no siempre debe procederse a la traducción íntegra de los documentos, de manera que pueden omitirse las partes que no resulten esenciales. Igualmente y de forma excepcional, se admite un resumen oral siempre que no afecte a la equidad del proceso.

En última instancia, es posible renunciar a la traducción -que no a la interpretación-, siempre que se realice de forma inequívoca y voluntaria, previa información de las consecuencias de tal rechazo y registrando el rechazo a tal prestación por el potencial beneficiario.

De acuerdo con lo ya expuesto, nos consta que la intervención comunitaria no se agotó con la aprobación de esta directiva, sino que continuó de forma inmediata con el impulso de nuevos instrumentos legislativos atinentes a otras garantías procesales de los imputados. Así, en julio de 2010 la Comisión remitió su propuesta de **directiva relativa a la información en los procesos penales**, siendo este proyecto finalmente aprobado el 22 de mayo de 2012. Este lapso de tiempo inferior a dos años no resulta habitual y se justifica por el elevado consenso alcanzado desde el primer momento en

cuanto a la versión definitiva de la norma, lo que hacía presagiar una aprobación más o menos inminente.

En lo que respecta al contenido específico de las garantías aquí contempladas, se trata de unificar la información que se ha de trasladar al sospechoso relativa a los derechos procesales que le asisten y al contenido de la acusación formulada en su contra. En este caso, se distingue según que el sujeto se encuentre detenido o no, de manera que, en relación con los derechos de todo imputado, debe hacerse expresa referencia, como mínimo, a los siguientes:

- Derecho a la asistencia letrada, gratuita en su caso.
- Derecho a conocer la acusación y a acceder al expediente cuando proceda.
- Derecho a la asistencia de intérprete y a la traducción de los documentos esenciales del proceso.
- Derecho a permanecer en silencio.

Sin embargo, si el sujeto está detenido, habrá que informarle igualmente de los siguientes extremos:

- Derecho a informar a las autoridades consulares y a una persona del hecho de la detención.
- Derecho a atención médica urgente.
- Derecho a impugnar la privación de libertad y a solicitar la libertad provisional.
- Plazo máximo durante el cual puede mantenerse esta situación de privación de libertad hasta pasar a disposición judicial.

En cualquier caso, la información debe transmitirse inmediatamente para asegurar su efectividad, de forma sencilla y en una lengua comprensible para el destinatario. Se

hará por escrito si el sujeto está detenido (dejando constancia de su entrega); en otro caso, puede ser oral. Excepcionalmente, y por evidentes motivos prácticos, la información inicial podrá ser oral (incluso a través de intérprete), sin perjuicio de su entrega escrita en un momento posterior.

A los detenidos se les proporcionará por tanto una carta de derechos por escrito. A estos efectos, el texto de la directiva se completa con dos anexos, en los que se recogen sendos modelos de cartas de derechos -uno orientado al detenido en cualquier causa penal y otro para el caso de detención derivada de una orden europea de detención y entrega-, con textos de fácil comprensión para que sean traducidos a las diferentes lenguas oficiales.

En segundo lugar, se reconoce el derecho a conocer el contenido de la imputación o la acusación, distinguiendo igualmente entre ambos supuestos. Así, al imputado se le informará de la imputación (informar sobre el hecho delictivo que se le atribuye, tan pronto como sea posible y con el detalle necesario para salvaguardar la equidad del proceso y hacer efectivo el derecho de defensa) y se le permitirá acceder al expediente (para poder impugnar la privación de libertad), exigiendo además el registro del interrogatorio policial.

Por su parte, al acusado se le garantizará el conocimiento de la acusación (a más tardar cuando se presente ante un tribunal) y el acceso al expediente con antelación suficiente para garantizar su derecho de defensa. La consulta de dicha documentación únicamente puede excluirse de forma temporal, por orden judicial y cuando resulte inexcusable para garantizar los derechos fundamentales de otra persona o proteger un interés público relevante. A estos efectos se considerarán legítimos los siguientes fines: no perjudicar una investigación en curso o afectar a la seguridad interna del Estado. En última instancia, se alude a la posibilidad de impugnar la omisión de estos derechos y a la necesidad de formación específica para los distintos operadores.

El ajustado plan de trabajo previsto determina que se solape la tramitación de los distintos instrumentos normativos programados, de manera que, pendiente aún el acuerdo final sobre la directiva relativa al derecho a la información, se había puesto ya en marcha el procedimiento legislativo relativo a una nueva disposición. Esta situación se deriva del lanzamiento por parte de la Comisión en junio de 2011 de una nueva propuesta, la **directiva sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención**.

Se aborda en esta disposición el desarrollo de dos garantías en principio renunciables -abandono admitido a salvo de las previsiones de Derecho interno al respecto y en cualquier caso revocable- y cuya vulneración ha de poder denunciarse de manera que la impugnación permita restaurar la situación e impedir el perjuicio del derecho de defensa.

Comenzando por la comunicación del hecho de la detención, este derecho surge en el momento mismo en que se produce la privación de libertad y debe permitirse ejercerlo lo antes posible. A estos efectos, se facilitará la puesta en contacto con un familiar o el empleador, o las autoridades consulares o diplomáticas en caso de que se trate de un ciudadano extranjero. Más aún, y como medida de refuerzo, si se trata de un sospechoso menor de edad, habrá que informar a su representante legal o a otro adulto responsable.

Por su parte, el derecho de acceso a un abogado se garantiza durante todas las actuaciones, de forma que permita el ejercicio efectivo del derecho de defensa. En este sentido, debe facilitarse la asistencia letrada lo antes posible, a partir del momento en que se traslada al imputado la sospecha que recae sobre él, o una vez que se lleve a cabo su detención en el caso de un procedimiento para la ejecución de una orden europea de detención y entrega. A mayor abundamiento, se señala de forma expresa que la presencia del abogado se requiere en cualquier caso en tres momentos esenciales:

- Desde que se produce la privación de libertad.

- Antes del comienzo de cualquier interrogatorio policial.
- Y en el momento de la realización de cualquier acto de procedimiento o de recogida de pruebas en el que se permita o requiera la presencia del sospechoso.

No se agotan aquí las previsiones de esta norma, que abunda igualmente en el contenido específico de esta garantía, indicando diversas manifestaciones que se entiende integran la misma, sin perjuicio de que se admita la exclusión excepcional y temporal de alguna de ellas:

- Derecho a reunirse de forma confidencial y sin limitación de frecuencia ni duración con el abogado, que podrá ser de oficio de acuerdo con la normativa interna al respecto.
- Derecho a que el abogado compruebe las condiciones de la detención y asista a cualquier interrogatorio o audiencia, pudiendo formular preguntas y solicitar o efectuar aclaraciones, que habrán de constar en el acta correspondiente.
- Derecho a que el abogado esté presente en todo acto de investigación o recogida de pruebas en que se requiera o permita la presencia del imputado.

En última instancia, debe tenerse en cuenta que el Consejo celebrado el pasado 8 de junio de 2012 ha conseguido desbloquear la negociación respecto del contenido de esta propuesta de directiva, optando por una orientación claramente garantista. De manera que se ha alcanzado un acuerdo sobre el enfoque general y se espera que, en un plazo relativamente breve, se logre su aprobación en primera lectura.

En cualquier caso, cabe constatar que este proyecto responde a la misma filosofía que las disposiciones analizadas con anterioridad y que está pendiente de un acuerdo global que permita su aprobación definitiva, sin perjuicio de las eventuales modificaciones que puedan introducirse durante su tramitación.

A modo de cierre de este epígrafe, únicamente indicar que se espera que de forma inminente se impulse la regulación del resto de garantías procesales del imputado conforme está previsto en el plan de trabajo y se ponga en marcha la consulta sobre las medidas cautelares privativas de libertad. Todo ello sin perjuicio de que resulte igualmente recomendable la ampliación del campo inicial de acción mediante el abordaje de otros derechos no expresamente previstos.

3. El estatuto de la víctima

Analizaremos en este segundo epígrafe la labor institucional orientada hacia la consagración de los derechos y garantías que deben asistir a las víctimas de los ilícitos penales, cuestión que ya había sido abordada en buena medida desde la perspectiva comunitaria con anterioridad a la aprobación del Programa de Estocolmo. Así, existen al respecto diversos instrumentos normativos de distinta naturaleza, aprobados, en vigor, vinculantes y ya debidamente transpuestos a los ordenamientos internos (o, cuando menos, respecto de las que ha finalizado el plazo establecido al efecto). En este sentido, cabe aludir en primer lugar y de forma destacada a la decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal¹⁴ y a la directiva sobre indemnización a las víctimas de delitos¹⁵, por constituir el marco de referencia en esta materia.

La aprobación del llamado **estatuto de la víctima en el proceso penal** se contemplaba en el plan de acción para la puesta en práctica del Tratado de Ámsterdam y respondía ya entonces a un objetivo claro y aún hoy vigente, cual es el establecimiento de normas mínimas que permitan la armonización de la práctica en los distintos Estados miembros, como fundamento de una confianza mutua en que apoyar la implementación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales

¹⁴ Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. DOUE L 82, de 22.3.2001.

¹⁵ Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos. DOUE L 261, de 6.8.2004.

extranjeras.

A estos efectos, parte de una concepción de la víctima como toda persona física que ha sufrido un daño o perjuicio derivado de un ilícito penal, y concreta algunas de las obligaciones de los Estados miembros en relación con las mismas, sin que en ningún caso persiga equipararlas con las partes. En este sentido, y de forma genérica, esta norma marca como objetivos la materialización de los siguientes presupuestos en relación con las personas ofendidas y/o perjudicadas por los delitos:

- Su intervención en el proceso penal, con un papel efectivo y adecuado para la tutela de sus derechos e intereses legítimos.
- Y el debido respeto a su dignidad personal y la prestación de un trato apropiado en el caso de personas especialmente vulnerables.

En aras a la consecución de tales metas, se reconocen a las víctimas una serie de garantías que, en cualquier caso, no se traducen automáticamente en obligaciones concretas para los Estados. Aun siendo esto así, debe valorarse de forma muy positiva el esfuerzo por la identificación de los puntos más controvertidos y la alusión -si cabe excesivamente difusa- a los derechos más significativos para garantizar la debida protección de los intereses del ofendido y/o perjudicado por el ilícito en el proceso penal. Entre estos derechos debemos mencionar los siguientes:

- A recibir en su primer contacto con las autoridades información comprensible sobre las cuestiones relevantes para la protección de sus intereses (el tipo de apoyo que puede recibir y los mecanismos de protección previstos, los requisitos para la presentación y la tramitación de la denuncia, o la posibilidad de asistencia jurídica gratuita, entre otras).
- A ser oído en el proceso, a proporcionar elementos de prueba y a ser reembolsado de los gastos derivados de su participación en el mismo.
- A ser informado sobre la tramitación de la denuncia, el desarrollo del proceso y su resolución.

Más aún, sí resulta posible identificar ciertos compromisos explícitos de resultado que asumen los Estados miembros, si bien la redacción excesivamente abierta de estos postulados implica un margen de actuación demasiado amplio a la hora de trasladar estas previsiones a los ordenamientos internos, lo que puede determinar que se queden en meras declaraciones de buenas intenciones más o menos vacías de contenido. En cualquier caso, los países comunitarios se comprometen a adoptar las medidas necesarias para, entre otras cuestiones:

- Reducir los problemas de comunicación que dificulten la participación de la víctima en el proceso penal como testigo o parte.
- Garantizar a la víctima y a sus familiares protección tanto física como de su intimidad e imagen.
- Permitir la satisfacción de la responsabilidad civil en el marco del proceso penal y en un plazo razonable.
- Impulsar la mediación en materia penal y asegurar la eficacia del eventual acuerdo.
- Minimizar las dificultades de las víctimas residentes en el extranjero.
- Fomentar la intervención de servicios especializados y organizaciones de apoyo a las víctimas.
- Proporcionar formación adecuada a todos los operadores, incluidos agentes de policía y abogados.
- Prevenir la victimización secundaria y el sometimiento a tensiones innecesarias.

Con posterioridad a la aprobación del estatuto de la víctima, tuvo lugar la adopción de una disposición complementaria, la ya mencionada **directiva sobre la indemnización a las víctimas de delitos**, que establece normas mínimas para facilitar el acceso a la indemnización en casos transfronterizos. En este texto se regula el derecho de toda víctima de un delito doloso violento a presentar una solicitud de indemnización en el Estado miembro de residencia para que sea remitida al país en cuyo territorio se ha

cometido el delito, al objeto de que le conceda o deniegue esa indemnización de acuerdo con su régimen interno al respecto.

Estas previsiones se completan con la imposición al Estado de residencia de la víctima de la obligación de ofrecerle información y asistencia gratuitas, poniendo a su disposición los impresos necesarios y encargándose de la inmediata remisión de la petición. Por otra parte, la solicitud se redactará en una lengua admitida por el Estado de destino, quien acusará recibo de su recepción y comunicará tan pronto como sea posible la resolución correspondiente tanto al solicitante como a la autoridad de asistencia.

Tomando como punto de partida este marco normativo, el Consejo, a través del Programa de Estocolmo, pretende profundizar en la protección institucional de las víctimas de delitos, abordando nuevas actuaciones legislativas en relación con esta materia. Para la ejecución de este plan se pone en marcha la maquinaria legislativa, lo que conlleva la coexistencia y tramitación paralela de diversas iniciativas que responden a estas orientaciones. En este estado de cosas, procede a continuación un análisis -siquiera somero- de los principales instrumentos normativos (y su estado de tramitación) que debemos tener en cuenta a estos efectos y que, sin ánimo exhaustivo, podemos concretar -siguiendo un orden cronológico- en los siguientes:

- La directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas¹⁶.
- La directiva sobre la orden europea de protección¹⁷.
- La resolución del Consejo sobre un Plan de trabajo para reforzar los derechos y la protección de las víctimas, en particular en los procesos penales¹⁸.

¹⁶ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. DOUE L 101, de 15.4.2011. Esta norma sustituye a la Decisión marco 2002/629/JAI relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

¹⁷ Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, sobre la orden europea de protección. DOUE L 338, de 21.12.2011.

- La directiva sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos¹⁹.
- La propuesta de reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil²⁰.

De acuerdo con esta relación, comenzamos entonces por la **directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas**, cuyo plazo de transposición termina el próximo 6 de abril de 2013. Esta disposición, además de introducir normas mínimas comunes sobre la definición de las infracciones penales referentes a la trata de seres humanos y las sanciones a imponer en tales supuestos, contiene ciertas previsiones específicas para la protección de las personas ofendidas por este tipo de delitos, cuestiones en las que debemos incidir aunque sea mínimamente.

Así, se parte de la necesaria exención de responsabilidad penal de las víctimas que pudieran haber participado ellas mismas en actividades ilícitas, cuando se hayan visto obligadas a prestar dicha colaboración, de manera que los Estados miembros se comprometen a adoptar las medidas necesarias para evitar su enjuiciamiento o, en última instancia, impedir su condena.

Más aún, se insiste en la necesidad de ofrecer y garantizar a estas personas asistencia y apoyo, tanto antes como durante y después del eventual proceso penal, para asegurar así el efectivo ejercicio de sus derechos. En este sentido, se prevé una

¹⁸ Resolución del Consejo de 10 de junio de 2011 sobre un Plan de trabajo para reforzar los derechos y la protección de las víctimas, en particular en los procesos penales (2011/C 187/01). DOUE C 187, de 28.6.2011.

¹⁹ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. DOUE L 315, de 14.11.2012. Sin perjuicio del plazo para su transposición al Derecho interno, esta norma está llamada a sustituir a la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, superando sus previsiones.

²⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil. COM (2011) 276 final, de 18.5.2011.

atención inmediata en cuanto surja la sospecha de que se trata de una víctima de la trata de personas, sin que en ningún caso pueda supeditarse la ayuda a su eventual colaboración en la investigación del delito.

En cuanto a las concretas medidas a adoptar, se parte del preceptivo acuerdo de la víctima al respecto y se imponen unas prestaciones mínimas a garantizar, cuales son la asistencia material y la atención médica y/o psicológica; la intervención de traductor e intérprete; el asesoramiento sobre la posible protección internacional; y la atención a necesidades especiales, entre las que se indican la gestación, los problemas de salud, la existencia de discapacidad o trastorno psíquico, la edad o el hecho de ser víctima de violencia grave.

Por otra parte, se articulan medidas específicas de protección en el marco de las investigaciones y los procesos penales, con especial incidencia en las siguientes garantías:

- Asesoramiento jurídico y representación, inmediatos y gratuitos en su caso, al objeto de que puedan solicitar la indemnización correspondiente.
- Valoración individual del riesgo, orientada a la adopción de las medidas de protección de testigos que resulten oportunas.
- Disminución de la victimización secundaria, evitando los interrogatorios innecesarios, las declaraciones en audiencia pública, el contacto con el agresor o las preguntas sobre la vida privada.
- Atención particular a las víctimas menores, con apoyos específicos e intervención de profesionales con la formación adecuada.

En última instancia, indicar que Irlanda sí ha manifestado su intención de participar en el procedimiento de adopción y aplicación de esta norma, del que se han excluido por el contrario tanto el Reino Unido como Dinamarca.

En otro orden de cosas, a iniciativa de determinados Estados miembros²¹ y tras una azarosa tramitación, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron recientemente -el 13 de diciembre de 2011- la ya mencionada **directiva sobre la orden europea de protección**, fijando en este caso un plazo de tres años desde su entrada en vigor para su transposición a los ordenamientos internos. Este periodo finalizará el 11 de enero de 2015.

Esta disposición persigue la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en relación con medidas de protección adoptadas en los Estados miembros respecto de víctimas de delitos violentos, de manera que dichas medidas resulten efectivas en cualquier país dentro del territorio comunitario cuando la víctima vaya a trasladarse al mismo. En este caso, el Reino Unido se somete a estas previsiones, sí se incluye en su ámbito de aplicación, quedando fuera Irlanda y Dinamarca.

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación de esta norma, el reconocimiento automático se aplica exclusivamente a medidas de carácter penal -ya sean cautelares, de seguridad o de protección- y que impliquen restricción de la libertad del sujeto causante del peligro. De manera que se extiende a las órdenes de alejamiento, las prohibiciones de comunicación y las prohibiciones de acudir a determinados lugares, y siempre que hayan sido adoptadas en procesos penales incoados para el esclarecimiento de determinados ilícitos, ya que se restringe a los supuestos de delitos que puedan poner en peligro la vida, la integridad física o psicológica, la dignidad, la libertad individual o la integridad sexual.

En orden a la tramitación de una orden europea de protección, cada Estado designará autoridades específicas para su emisión, recepción, reconocimiento y ejecución, siendo posible la determinación de autoridades centrales a estos efectos.

²¹ Bélgica, Bulgaria, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

En cuanto al procedimiento, la emisión de la orden europea de protección tendrá lugar a instancia de la víctima a cuyo favor se haya adoptado una medida de protección en el marco de un proceso penal y que decida trasladarse a otro país distinto dentro de la Unión Europea. Ante tal petición, el órgano del Estado de emisión examina la concurrencia de los requisitos, escucha a la persona causante del peligro y, en su caso, adopta la orden europea cumplimentando el correspondiente formulario en una lengua admitida por el Estado de ejecución. Dicho formulario incluye la referencia a los siguientes extremos:

- Autoridad de emisión.
- Identificación de la persona protegida y de la persona causante del peligro.
- Medida de protección adoptada y periodo previsto vigencia.
- Resumen de los hechos y circunstancias esenciales proceso.
- Contenido de la prohibición, restricciones y utilización, en su caso, de medios telemáticos control.
- Sanción prevista en caso incumplimiento.

La documentación se remitirá a la autoridad competente del Estado de ejecución por cualquier medio que deje constancia escrita y permita acreditar la autenticidad de la petición. Recibida la solicitud, la autoridad del Estado de ejecución examinará su contenido, requerirá información complementaria en su caso y emitirá inmediatamente la resolución correspondiente para asegurar la ejecución de las medidas previstas. A continuación, debe informar a la autoridad de emisión, a la persona protegida y al causante del peligro de las medidas adoptadas, asumiendo el propio Estado de ejecución los gastos que pudieran derivarse. Como causas de denegación se contemplan de forma taxativa las siguientes:

- Que la orden sea incompleta o no haya sido debidamente subsanada.
- La no concurrencia de los requisitos previstos para su reconocimiento automático.

- Que el hecho causante no sea constitutivo de ilícito penal en el Estado de ejecución.
- Que la persona causante del peligro goce de inmunidad en el Estado de ejecución.
- La prescripción de la infracción si se considera competencia del Estado de ejecución.
- La vulneración del principio *non bis in idem*.
- Que la persona causante del peligro no sea responsable penalmente en el Estado de ejecución por razón de su edad.
- Que el hecho causante haya sido cometido fundamentalmente en el territorio del Estado de ejecución.

En última instancia, se alude al posible incumplimiento de las medidas, ante lo que la autoridad de ejecución puede aplicar su Derecho interno o informar a la autoridad de emisión para que adopte la decisión oportuna.

En cualquier caso, la intervención comunitaria no se agotó en este punto con las medidas expuestas, sino que se completa con la adopción de otras disposiciones tendentes a ofrecer una mayor protección a las víctimas de los ilícitos penales. Esta orientación legislativa queda claramente puesta de manifiesto en la **Resolución del Consejo de 10 de junio de 2011, que contempla el plan de trabajo para los próximos años destinado a reforzar los derechos y la protección de las víctimas, en particular en los procesos penales**. En este texto se parte de que la libre circulación ha provocado un incremento de víctimas de delitos no residentes en el Estado miembro de comisión del ilícito, situación requiere que se avance en la fijación de normas comunes para la protección del ofendido y sus derechos en el marco de los procesos penales.

Ya vimos que el Programa de Estocolmo apunta las líneas de trabajo para el periodo actual, y tomando como modelo el plan previsto para las garantías del imputado, se

impulsa esta hoja de ruta que incide en la necesidad de actualizar y completar los textos vigentes relativos al estatuto de la víctima y las vías para la indemnización de las víctimas (de 2001 y 2004 respectivamente). Más aún, resulta indispensable impulsar el reconocimiento mutuo respecto de las medidas de protección adoptadas a favor de las víctimas, siendo todas ellas cuestiones complejas. En consonancia con este planteamiento, se recomienda un abordaje gradual de la materia, manteniendo la coherencia del conjunto.

En esta tesitura, el Consejo recupera y abunda en los objetivos, derechos y garantías que se recogían en el estatuto de la víctima y se propone avanzar en su consecución mediante la adopción de los siguientes instrumentos normativos:

- Medida A: una directiva que sustituya la decisión marco sobre el estatuto de la víctima, revisando, completando e incrementando el nivel de protección.
- Medida B: recomendaciones prácticas en relación con esa directiva mediante la elaboración de una guía de buenas prácticas.
- Medida C: un reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección de víctimas adoptadas en materia civil.
- Medida D: revisión de la directiva sobre indemnización de las víctimas para simplificar los procedimientos de reclamación.
- Medida E: atención a las necesidades específicas de las víctimas más vulnerables en el marco de la directiva sobre su estatuto.

En ejecución del plan de trabajo, la Comisión lanzó en mayo de 2011 una propuesta de **directiva para el establecimiento de normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos**. Este proyecto se consideró prioritario y fue definitivamente aprobado el pasado mes de octubre, contemplando un plazo de transposición de tres años y marcándose como objetivo general que todas las víctimas de delitos reciban protección y apoyo adecuados, pudiendo participar en los procesos penales correspondientes y siendo reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible y profesional y sin sufrir discriminación alguna. En cualquier caso,

llama la atención que se excluye su aplicación sólo para Dinamarca, mientras que Irlanda y el Reino Unido sí han manifestado su deseo de participar en la adopción y aplicación de la misma.

A los efectos que nos ocupan, debemos destacar que avanza y profundiza en los derechos reconocidos a las víctimas, introduciendo mayores niveles de protección. Así, se abunda en el derecho a recibir información desde el primer contacto con una autoridad competente, ampliando las previsiones del estatuto con la referencia, entre otros, a los siguientes extremos:

- Derecho a recibir una indemnización y plazos para solicitarla.
- Eventual existencia de medidas de apoyo especial para el caso de ciudadanos residentes en otro Estado miembro.
- Vías de reclamación ante la vulneración de sus derechos.

Por otra parte, y en la línea de la directiva relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales, para garantizar la asistencia de traductor e intérprete si resulta preciso (y de forma gratuita en todo caso), impone a los Estados miembros la obligación de establecer un mecanismo en los ordenamientos internos para determinar la necesidad de que intervengan estos profesionales. Igualmente, se afirma la preceptiva intervención del intérprete en todas las actuaciones orales y la necesaria traducción de los documentos esenciales del proceso (denuncia, información para ejercer derechos, resolución definitiva). Más aún, ha de ser posible impugnar la denegación de estos servicios, así como la reclamación por la falta de calidad de los mismos.

Y en otro orden de cosas, se introducen ciertas concreciones en algunos derechos y garantías ya consagrados de forma genérica:

- Servicio de apoyo gratuito y confidencial.
- Garantías en el contexto de la mediación y otros servicios de justicia reparadora (voluntariedad y confidencialidad).

- Reembolso de los gastos y restitución de los bienes.
- Asistencia jurídica gratuita de acuerdo con la normativa nacional.
- Atención específica a las víctimas residentes en otro Estado miembro (declaración inmediata, evitación de nuevos desplazamientos, posibilidad de denunciar ante las autoridades de su residencia).
- Procedimientos para la identificación de las víctimas especialmente vulnerables.

Llegados a este punto sólo nos resta aludir a la **propuesta de reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil**, presentado por la Comisión el 18 de mayo de 2011 y también considerado prioritario. El último de los instrumentos impulsados hasta el momento -y el único pendiente de aprobación definitiva- aborda la implementación del principio de reconocimiento mutuo en relación con las medidas civiles adoptadas en relación con las víctimas para proteger su libertad o su integridad física o psicológica (orden de alejamiento, prohibición de comunicación, prohibición de acercamiento o atribución del uso de la vivienda común, entre otras).

A estos efectos, basta con la remisión del correspondiente certificado, sin que se autorice en modo alguno la revisión del fondo, y permitiéndose la denegación sólo en el caso de que resulte incompatible con una decisión previa adoptada en el Estado miembro de reconocimiento.

Debe tenerse en cuenta que el tipo de instrumento elegido en este caso no precisa la transposición a los ordenamientos internos, ya que se trata de un reglamento y resulta directamente aplicable una vez entre en vigor, efecto previsto transcurridos 12 meses desde su publicación.

Hasta aquí llega el análisis de las distintas iniciativas existentes, podemos entonces poner un punto final a este apartado, sin perjuicio de que se trate de un proceso

abierto al que se incorporarán nuevos proyectos en ejecución del plan de trabajo existente.

4. La protección de los datos personales

De acuerdo con el propósito expuesto en el epígrafe introductorio del tema, llegados a este punto, nos resta únicamente analizar las medidas adoptadas para garantizar la salvaguarda del derecho a la intimidad de los ciudadanos, desde la perspectiva del derecho a la protección de los datos personales de las personas físicas manejados en el marco de las investigaciones y los procesos penales.

En relación con esta materia, el punto de partida lo encontramos en la **decisión marco relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal**²², que data del año 2008 y cuyo plazo de transposición finalizó el 27 de noviembre de 2010. Esta norma surge con la intención de conjugar un elevado nivel de seguridad pública con la adecuada protección del derecho a la intimidad de las personas físicas, estableciendo mecanismos de control en relación con el tratamiento de los datos personales en un ámbito excluido de la regulación general²³.

En este sentido, esta norma impone a los Estados miembros la obligación de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular el derecho a la intimidad, cuando en el marco de investigaciones o procesos penales (instrucción, enjuiciamiento, ejecución) se transmitan datos personales o se incorporen a sistemas de información.

²² Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal. DOUE L 350, de 30.12.2008.

²³ Toda vez que la norma básica en esta materia, la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DOUE L 281, de 23.11.1995; modificada por 32003R1882, texto consolidado 01995L0046-20031120) excluye expresamente su aplicación a las «actividades del Estado en materia penal» (artículo 3.2).

A estos efectos, parte de la fijación de los principios esenciales aplicables a la recogida y tratamiento de datos (licitud, proporcionalidad, finalidad, confidencialidad, seguridad); consagra los derechos de los particulares afectados al respecto (información, acceso, rectificación, supresión, bloqueo y reparación); y prevé la imposición de sanciones en caso de incumplimiento (eficaces, proporcionadas y disuasorias).

Por otra parte, enfatiza la protección de cierta información al establecer categorías especiales de datos (origen racial o étnico, ideología política, convicciones religiosas o filosóficas, afiliación sindical, salud, vida sexual), cuyo tratamiento autoriza sólo de forma excepcional, una vez acreditado que resulta estrictamente necesario y siempre que se adopten las garantías adecuadas.

Con todo, la decisión marco presenta importantes condicionamientos que evidencian la insuficiencia de sus previsiones en aras a una protección efectiva. En este sentido, deben tenerse en cuenta, cuanto menos, las siguientes limitaciones implícitas en su articulado:

- No sustituye a los instrumentos sectoriales sobre Europol, Eurojust o el Sistema de Información de Schengen.
- Su aplicación se excepciona en los supuestos en que se vean afectados los intereses esenciales de seguridad del Estado o las actividades de inteligencia.
- Regula únicamente al intercambio transfronterizo de datos personales en el ámbito comunitario o con terceros países u organismos internacionales, pero no a las operaciones de tratamientos internas de los Estados miembros.

La relevancia de de tales restricciones -especialmente la última indicada- determinó que, según se expuso en su momento, el Programa de Estocolmo se marcara

ambiciosos objetivos en esta materia y que fueron debidamente concretados en el Plan de Acción actualmente en ejecución. Siguiendo las pautas de esa hoja de ruta, ya en 2010 la propia Comisión impulsó la revisión de la normativa sobre protección de datos con el objetivo de establecer un sistema global y coherente tanto a nivel estrictamente comunitario como respecto de terceros Estados²⁴.

En cualquier caso, se admite la coexistencia de un régimen general con especialidades para el ámbito penal, al objeto de no comprometer la prevención, la investigación, la detección y la persecución de los ilícitos. Y en consonancia con este planteamiento, recientemente se han lanzado dos iniciativas paralelas e íntimamente ligadas entre sí, que abordan respectivamente el establecimiento de un marco común y la fijación de especialidades en materia penal: un **proyecto de reglamento general de protección de datos**²⁵ y una **propuesta de directiva relativa al tratamiento de datos en el marco de las investigaciones y los procesos penales**²⁶.

Estando así las cosas, el reglamento excluye expresamente su aplicación cuando el tratamiento de datos personales sea realizado por las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales (artículo 2.2.e), y este vacío viene a cubrirse de forma inmediata con la propuesta de directiva (artículo 1)²⁷, cuyo contenido analizaremos a continuación.

²⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un enfoque global de la protección de los datos personales en la Unión Europea. COM (2010) 609 final, de 4 de noviembre de 2010.

²⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). COM(2012) 11 final, de 25.01.2012.

²⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos. COM(2012) 10 final, de 25.01.2012.

²⁷ Cuya entrada en vigor supondrá además la derogación de la decisión marco de 2008 y que, en cualquier caso, tampoco resulta aplicable en lo que respecta a la seguridad nacional ni al tratamiento de datos por parte de las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Atendiendo al ámbito territorial de aplicación, no ha de extrañarnos que no se extienda a Dinamarca en ningún caso, pero, por el contrario, y respecto de Irlanda y el Reino Unido, sí resulta llamativo que se establezca un régimen casuístico ciertamente difuso, aunque coherente con el singular status de estos Estados en relación con estas materias. Así, se afirma que las previsiones de esta directiva sólo serán vinculantes para esos dos países en la medida que lo sean a su vez las normas comunitarias que regulen formas de cooperación policial y judicial en materia penal en cuyo marco deban respetarse las disposiciones establecidas; luego habrá que atender a cada caso concreto.

Este instrumento normativo aspira a profundizar en una protección de los derechos eficaz y compatible con la seguridad, de manera que amplía los principios básicos que han de regir el tratamiento de datos -a saber: licitud y lealtad; fines determinados, explícitos y legítimos; datos adecuados, pertinentes, exactos, actualizados y no excesivos; conservación por el tiempo imprescindible; y responsabilidad por el tratamiento- al tiempo que explicita de forma exhaustiva los supuestos de licitud de tal tratamiento:

- La ejecución de una tarea legalmente prevista y realizada por una autoridad competente para la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales.
- El cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento.
- La protección de los intereses vitales de las personas.
- La prevención de una amenaza inminente y grave para la seguridad pública.

A mayor abundamiento, se individualizan las diferentes categorías de sujetos interesados (imputados, condenados, víctimas, testigos y otros sujetos) y se exploran nuevas garantías insitas en los derechos que les asisten (información, acceso,

rectificación, supresión, impugnación y reparación), imponiendo al responsable del tratamiento las consiguientes obligaciones específicas.

En este punto, cabe destacar la necesidad de que se implementen las medidas técnicas precisas para controlar el acceso, la conservación, las comunicaciones y el transporte de datos y se garantice la recuperación, la fiabilidad y la integridad de los mismos. Con idéntico ánimo garantista, se prevé el establecimiento en cada Estado de autoridades de control independientes para que supervisen el debido respeto a las disposiciones de la directiva, detallándose sus atribuciones y facultades, así como las condiciones inexcusables para garantizar su autonomía y libertad de funcionamiento.

En otro orden de cosas, se controla la transferencia de datos personales a terceros Estados o a organizaciones internacionales, restringiendo los supuestos en que dicha comunicación se estima necesaria y condicionándola en todo caso al cumplimiento de una serie de requisitos. Entre estas exigencias, destaca que, salvo excepciones, el país u organización de destino debe haber sido considerado idóneo a estos efectos por la propia Comisión, una vez que entienda acreditado que garantiza un nivel de protección adecuado.

Por último, únicamente reiterar que se trata de un proyecto pendiente de aprobación definitiva²⁸, e indicar que respecto del mismo se fijan dos años desde la entrada en vigor como plazo para la transposición a los ordenamientos internos.

²⁸ En relación con el estado de la tramitación, podemos señalar que la Presidencia irlandesa de la UE considera esta iniciativa prioritaria y pretende llegar a un acuerdo definitivo antes de la conclusión de su mandato (previsto para junio de 2013).

5. Conclusiones

PRIMERA.- Premisa básica para la efectiva implementación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en el ámbito comunitario es la confianza recíproca entre los Estados miembros, en relación tanto con sus sistemas jurídicos como con su aplicación.

SEGUNDA.- Esa fiabilidad no puede exigirse como un acto meramente voluntarista, sino que ha de sustentarse en previsiones específicas que garanticen de manera fehaciente un escrupuloso respeto a los principios procesales esenciales y un correcto funcionamiento de las instituciones, de forma significativa cuando se trata del sistema penal, puesto que incide notablemente en las libertades individuales de los ciudadanos.

TERCERA.- En consonancia con estos planteamientos, durante el periodo 2010-2014 se pretende ejecutar un ambicioso programa legislativo que contempla varias iniciativas al respecto, incidiendo, entre otras cuestiones, en las principales garantías procesales de los sospechosos y acusados en los procesos penales; en los derechos de las víctimas de los ilícitos; y en la protección de los datos personales manejados en el marco de investigaciones y procesos judiciales penales.

CUARTA.- La estrategia diseñada al efecto persigue la aproximación de la normativa interna para armonizar la práctica, estableciendo por tanto normas mínimas en relación con determinados derechos y garantías, que deben ser asumidas por los ordenamientos internos por medio de la oportuna transposición.

QUINTA.- Partiendo de las garantías procesales que -de acuerdo con las previsiones del Convenio Europeo de Derechos Humanos- deben reconocerse a todo sospechoso o acusado en un proceso penal, se abordan de forma individualizada cada uno de los distintos derechos. Como resultado de esta línea de trabajo, en estos momentos contamos ya con dos directivas (una relativa al derecho a la interpretación y la

traducción y otra sobre el derecho a la información) y con un tercer proyecto en tramitación, relativo a los derechos de acceso a un abogado y de comunicación en el momento de la detención.

SEXTA.- La labor institucional orientada hacia la armonización de los derechos y garantías que deben asistir a las víctimas de los ilícitos penales, pasa en la actualidad por el desarrollo de instrumentos específicos que actualicen y amplíen las disposiciones ya existentes. En este sentido, se han aprobado tres directivas: la primera contiene normas mínimas en relación con las víctimas de la trata de seres humanos; la segunda regula la orden europea de protección en relación con determinadas medidas penales; y una tercera se ocupa de los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (y constituye el nuevo marco de referencia llamado a sustituir al actual estatuto de la víctima en el proceso penal). Por otra parte, se trabaja en otro proyecto dentro de un plan de acción más amplio, que pretende la aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las medidas civiles.

SÉPTIMA.- La adecuada protección de los datos personales en el marco de las investigaciones y los procesos penales debe ser compatible con un elevado nivel de seguridad pública. La conjugación de estos intereses aparentemente contrapuestos es el objetivo último de un proyecto de directiva actualmente en tramitación, que incrementa las garantías de los ciudadanos al tiempo que trata de no obstaculizar la persecución y represión de los ilícitos.

Bibliografía

- Arangüena Fanego, C. (coord.) (2010). *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*. Valladolid: Lex Nova.
- Arangüena Fanego, C. (coord.) (2011). *Cooperación judicial civil y penal en el nuevo escenario de Lisboa*. Granada: Comares.
- Arangüena Fanego, C. (2011). El derecho a la interpretación y a la traducción en los procesos penales: comentario a la Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010. *Revista General de Derecho Europeo*, 24.
- Arias Rodríguez, J.M. (2012). El Programa de Estocolmo. *Diario La Ley*, 7812.
- Calderón Cuadrado, M.P. e Iglesias Buhigues (coors.) (2009). *El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia*. Cizur Menor: Thomson Reuters.
- Hoyos Sancho, M. de (2008). *El proceso penal en la Unión Europea: garantías esenciales*. Valladolid: Lex Nova.
- Martín-Casallo López, J.J. (2008). *La protección de datos en la cooperación policial y judicial*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Sanz Hermida, A. (2010). La nueva Directiva sobre los derechos de interpretación y traducción en los procesos penales. *Revista General de Derecho Procesal*, 22.
- Troncoso Reigada, A. (2012). Hacia un nuevo marco jurídico europeo de la protección de datos personales. *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, 43, pp. 25-184.

Marcos Loredó Colunga

11 de febrero de 2013