



Representante de los
Abogados europeos



RESPUESTA DEL CCBE AL LIBRO VERDE SOBRE LOS CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN Y EL PRINCIPIO “NE BIS IN IDEM”

I. Presentación

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa a más de 700.000 abogados a través de sus Consejos nacionales miembros. El CCBE acoge con satisfacción la oportunidad de responder al Libro Verde de la Comisión Europea.

II. Contexto

1. La regla de la no duplicidad de los procesos (*ne bis in idem*) se considera un principio esencial de la justicia penal.

La doctrina jurídica y la jurisprudencia han justificado el carácter concluyente de este principio “ne bis in idem”, que constituye un valor fundamental dentro de los procesos penales. El buen funcionamiento de la justicia penal y la necesidad de acabar, en un plazo razonable, con el desorden social que subyace a la comisión de una infracción penal, hacen necesario que una vez concluido un proceso penal contra una determinada persona, no se produzca una reapertura de dicho proceso sobre la base de la misma infracción.

Asimismo, el principio “ne bis in idem” se considera como un principio destinado a proteger a los ciudadanos del posible abuso de poder por parte del Estado. La falta de certeza respecto a la posibilidad de nuevos procesos por la misma infracción dejaría a los acusados (con independencia de que hayan sido absueltos o condenados) expuestos a un riesgo continuo, desigual e inaceptable.

2. Durante todo este tiempo, el principio “ne bis in idem” se había considerado como una norma interna que regulaba los procesos penales dentro de un mismo Estado miembro.

Sin embargo, en el curso de los últimos años, el rápido desarrollo de la colaboración policial y judicial en materia penal dentro de la Unión Europea y una mayor sensibilidad respecto a la equidad en la justicia penal—así como consideraciones pragmáticas— han dado lugar a una clara tendencia a reconocer la protección contra la duplicidad de los procesos en cualquier resolución judicial penal adoptada en el espacio judicial europeo común.

En efecto, la importancia del principio “ne bis in idem” como garantía fundamental de la justicia individual de los ciudadanos de la Unión Europea no puede sobreestimarse. Como recogen las conclusiones del Abogado General del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto *Gözütok y Brügger* (sentencia de 11 de febrero de 2003):

“Sería intrínsecamente injusto y contrario a los principios sobre los que reposa la construcción de una Europa unida que (...) una persona pudiera ser sancionada en varios Estados miembros por la realización de los mismos hechos. La propia idea de justicia repudia que se niegue toda eficacia a las decisiones penales extranjeras, planteamiento que pondría a la vez en peligro la lucha contra la criminalidad y los derechos de la persona condenada. (Apartados 58 y 59)

En los asuntos de referencia, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha optado por una interpretación autónoma y amplia de la expresión “extinción de la acción penal” en el espacio Schengen, incluida la extinción de la acción penal sin sentencia judicial.

Más recientemente, en el asunto Esbroeck (sentencia de 9 de marzo de 2006), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reforzado la protección contra la duplicidad de los procesos, estableciendo que la exportación y la importación de los mismos estupefacientes entre Estados miembros deben considerarse como “los mismos hechos” en el sentido del artículo 54 del Convenio de Schengen.

III. Enfoque del Libro Verde

Mientras que hasta ahora las iniciativas para establecer el principio *ne bis in idem* como principio transfronterizo vinculante para los Estados miembros de la Unión Europea tenían como principal objetivo promover el derecho a no ser perseguido y condenado dos veces por los mismos hechos en tanto que un derecho fundamental individual, el Libro Verde de la Comisión Europea sobre los conflictos de jurisdicción y el principio *ne bis in idem* en los procedimientos penales adopta un enfoque diferente.

Como su propio título indica, se da prioridad a la prevención y resolución de los conflictos positivos de competencia entre Estados miembros. El Libro Verde destaca la idea de un único foro europeo, “el más adecuado”, determinado caso por caso para cada delito.

Se avanza en el Libro Verde que resulta preferible un mecanismo que permita, al inicio del proceso nacional, una atribución de los asuntos penales a la jurisdicción adecuada, a una situación como la actual en la que se deja la elección de foro a la suerte y se da prioridad al “más rápido”.

IV. Debate

1. El enfoque contenido en el Libro Verde tiene ciertas ventajas en relación con la situación actual, que no resulta satisfactoria ni para los particulares ni para los Estados. Por otro lado, el Libro Verde no aborda determinadas cuestiones sustanciales, que son fundamentales para la protección de los derechos de las personas.

De manera general, el Libro Verde transforma el derecho a no ser procesado y condenado dos veces por los mismos hechos, que es un derecho principalmente del acusado, en un asunto intergubernamental, donde la persona afectada no tiene ni voz ni voto hasta que los Estados con competencias paralelas eligen el foro adecuado.

En el mecanismo propuesto, el papel en la etapa anterior al juicio de la persona afectada es muy reducido, ya que su derecho a recurrir la jurisdicción elegida una vez iniciado su procesamiento, derecho además de carácter excepcional (respeto del procedimiento y/o abuso de poder), no ofrece ninguna medida de protección razonable.

2. Existen al menos cinco ámbitos en los que el mecanismo propuesto presenta deficiencias:

a. La decisión sobre el foro más adecuado se deja completamente en manos de los Estados miembros concernidos, quienes tiene el deber de debatir. Un órgano independiente dentro de la Unión Europea constituiría una alternativa interesante.

b. Los debates deben mantenerse entre las autoridades competentes de los Estados concernidos, es decir, principalmente entre autoridades responsables del procesamiento que, por norma general, no son independientes del poder ejecutivo. En caso de que estén en juego intereses vitales nacionales (por ejemplo, delitos financieros, terrorismo, etc.), los Estados de más peso podrían verse tentados de presionar a los Estados de menos peso de la Unión Europea para aceptar su competencia.

La elección del foro más favorable (Forum Shopping) en base a otro tipo de consideraciones (como por ejemplo, evitar cualquier límite temporal o impedimento para poder procesar a la persona afectada, duración estimada de la condena etc.) puede hacer del proceso de elección un proceso injusto o abusivo hasta el punto de minar la autoridad moral de la jurisdicción elegida.

c. El Libro Verde contiene una lista no exhaustiva de criterios, en función de los cuales debe elegirse la jurisdicción más adecuada. Estos criterios carecen de jerarquía. Si bien resulta razonable mantener un mecanismo flexible y no dar prioridad de manera absoluta a uno o varios de los criterios mencionados, la territorialidad y domicilio del acusado deberían tener prioridad. La falta de jerarquía supone una amenaza para la transparencia y la integridad del proceso de elección de foro.

d. En caso de que la jurisdicción elegida no sea la del domicilio habitual de la persona afectada, no se prevé un mecanismo para que éste pueda recurrirla ante sus tribunales nacionales. Este derecho sólo puede ejercitarse ante la jurisdicción elegida. Esta restricción, junto a la muy limitada lista de criterios en función de los cuales puede recurrirse el foro elegido, deja a la persona prácticamente desprotegida.

e. El principio "ne bis in idem" se recoge en el título del Libro Verde como un ámbito de la legislación propuesta. Sin embargo, el texto no contiene propuestas en relación con este principio. Existe únicamente una vaga referencia en relación a que la creación del mecanismo propuesto para elegir la jurisdicción adecuada permitirá relanzar el debate sobre este principio "ne bis in idem".

Este enfoque resulta algo extraño. Es más que evidente que ninguna iniciativa podrá contar con una amplia aprobación si no aborda en detalle las cuestiones que pudieran afectar al sistema de protección establecido contra la duplicidad de los procesos.

V. Conclusión

El Libro Verde no constituye una base aceptable para el debate sobre conflictos positivos de competencia y el principio "ne bis in idem" dentro de la Unión Europea. La importancia y complejidad de las cuestiones en juego necesitan un periodo de consulta bastante más amplio.