



Estrasburgo, 11.3.2014  
COM(2014) 144 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**La agenda de justicia de la UE para 2020 - Reforzar la confianza, la movilidad y el  
crecimiento en la Unión**

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos 15 años, sobre la base de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, la UE ha desarrollado progresivamente un espacio europeo de justicia y una política de justicia de la UE. Antes de 2009, la estructura institucional para la adopción de medidas en estos ámbitos difería de la de las otras políticas de la UE. En particular, el Parlamento Europeo y el Consejo no estaban todavía en condiciones de igualdad, y las prioridades eran fijadas principalmente por el Consejo Europeo mediante la adopción de programas quinquenales muy detallados (los programas de Tampere, La Haya y Estocolmo).

En la actualidad, a raíz de las sucesivas modificaciones de los Tratados de la UE y, en particular, de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la política de justicia de la UE se ha aproximado a las otras políticas de la UE. El Parlamento Europeo y el Consejo son ahora colegisladores en la mayoría de los ámbitos de la cooperación judicial en materia civil y penal. El 1 de diciembre de 2014 llega a su fin la última fase transitoria y se suprimirán las restricciones actuales al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la facultad de la Comisión de incoar procedimientos de infracción en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, en su calidad de guardiana de los tratados. La Comisión seguirá garantizando la correcta aplicación de la legislación de la UE en materia de justicia.

Como también el programa de Estocolmo del Consejo Europeo<sup>1</sup> y el siguiente plan de acción de la Comisión<sup>2</sup> concluyen a finales de 2014, ha llegado el momento de hacer balance de los progresos realizados y determinar los principales desafíos y la manera de afrontarlos.

La presente Comunicación expone las prioridades políticas que deben perseguirse con el fin de seguir avanzando hacia la realización de un espacio europeo común de justicia plenamente operativo, orientado hacia la movilidad, la confianza y el crecimiento, en 2020.

En la elaboración de esta Comunicación, la Comisión ha contado con una amplia gama de partes interesadas, en particular a través de la conferencia «Assises de la Justice<sup>3</sup>», y ha recibido numerosas colaboraciones escritas. También se llevaron a cabo debates en el Parlamento Europeo<sup>4</sup>, el Consejo<sup>5</sup> y el Comité de las Regiones<sup>6</sup>.

Las orientaciones específicas de la Comisión en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal pretenden contribuir a las orientaciones estratégicas que debe definir el Consejo Europeo, de conformidad con el artículo 68 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y a las opciones estratégicas que el Parlamento Europeo formulará para el ulterior desarrollo del espacio de justicia.

---

<sup>1</sup> Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4.5.2010.

<sup>2</sup> 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 de 20.4.2010.

<sup>3</sup> *Assises de la Justice* — La elaboración de las políticas de justicia en Europa para los años venideros — 21 y 22 de noviembre de 2013 — Las conclusiones, los documentos de debate y las contribuciones escritas pueden consultarse en la siguiente dirección: [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm).

<sup>4</sup> En una sesión plenaria del Parlamento Europeo, así como en una serie de sesiones de sus comisiones, en particular, JURI, LIBE, AFCO, DROI.

<sup>5</sup> En dos reuniones formales e informales del Consejo de Justicia y asuntos de interior, así como a nivel de grupo de trabajo (CATS, FREMP y grupos de trabajo en asuntos civiles).

<sup>6</sup> En la comisión CIVEX.

## 2. PROGRESOS LOGRADOS HASTA LA FECHA: LA BASE DEL ESPACIO EUROPEO DE JUSTICIA

La UE ha tomado medidas para sentar las bases de «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores». Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y como resultado de una estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y el Consejo, se han realizado progresos significativos hacia un mejor funcionamiento del espacio europeo común de justicia.

### *Refuerzo de la confianza mutua*

La política de justicia de la UE ha tratado de desarrollar un espacio europeo de justicia basado en la confianza y el reconocimiento mutuos, tendiendo puentes entre los diferentes sistemas judiciales de los Estados miembros. Ello ha exigido establecer garantías jurídicas adecuadas para asegurarse de la solidez estructural de los puentes construidos entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En el ámbito de la justicia penal, se ha fortalecido la confianza mutua entre los Estados miembros mediante la introducción progresiva de un conjunto de derechos a un juicio justo a través de normas mínimas comunes, válidas en toda la UE, destinadas a proteger a los sospechosos o acusados de un delito<sup>7</sup>. El estatuto de la víctima en el proceso penal también ha mejorado mediante el otorgamiento de derechos mínimos, apoyo, asesoramiento y protección para las víctimas y sus familiares cercanos.

### *Justicia para el crecimiento: contribución al crecimiento económico*

A lo largo de los últimos años, en particular bajo el influjo de la crisis de la deuda financiera y soberana y en consonancia con la Estrategia Europa 2020, la política de la UE en materia de justicia se ha orientado también en apoyo de la recuperación económica, el crecimiento y las reformas estructurales<sup>8</sup>. La UE ha tomado medidas para forjar progresivamente la confianza necesaria para que las empresas y los consumidores se beneficien de un mercado único que funciona como un auténtico mercado interior. Se han reducido la burocracia y los costes: una sentencia dictada en un Estado miembro puede ahora ser reconocida y ejecutada en otro Estado miembro sin procedimientos intermedios (la formalidad del «exequátur» ha sido suprimida progresivamente en los procesos civiles y mercantiles)<sup>9</sup>. En el ámbito de la protección de datos, están muy avanzadas las negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre un nuevo Reglamento paneuropeo que sustituirá, con un conjunto único de normas, las 28 legislaciones nacionales que actualmente regulan la protección de los datos personales. La Directiva sobre los derechos de los consumidores, que será plenamente efectiva en el conjunto de los 28 Estados miembros de la UE en junio de 2014, aumentará la protección de los consumidores, mientras que las empresas podrán beneficiarse de un único conjunto de normas básicas que reducirá sustancialmente los costes de conformidad que soportan los comerciantes de la UE. Como primer paso hacia una «cultura de rescate y recuperación» de la UE para ayudar a las empresas y las personas con dificultades financieras, se está modificando la normativa europea vigente sobre insolvencia transfronteriza.

Acrescentar la independencia, la calidad y la eficacia de los sistemas judiciales nacionales es parte de los programas de ajuste económico y del Semestre Europeo. El cuadro de indicadores de justicia de la UE ayuda a los Estados miembros y a las instituciones de la UE,

<sup>7</sup> Se celebran 8 millones de procesos penales en la UE cada año.

<sup>8</sup> Un impulso fundamental a esta «justicia para el crecimiento» provino, en particular, de la Presidencia española del Consejo en 2010 (conclusiones del Consejo sobre la cooperación judicial en apoyo de la actividad económica, de 23.4.2010), así como por la Presidencia irlandesa en 2013 — [http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres\\_Prog\\_A4.pdf](http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf), página 21.

<sup>9</sup> El exequátur, un concepto específico del Derecho internacional privado, se refiere a la necesidad de una resolución judicial que autorice la ejecución en un país de una sentencia o transacción judicial dictada en el extranjero.

facilitándoles datos objetivos, fiables y comparables sobre la eficacia de los sistemas judiciales nacionales.

Las instituciones de la UE también han tomado medidas para proteger mejor los intereses financieros de la UE y el dinero de los contribuyentes contra el fraude. Entre ellas figura, en particular, la propuesta de la Comisión de establecer una Fiscalía Europea, que pretende crear un organismo que garantice la investigación y el ejercicio de la acción penal por los delitos contra el presupuesto de la UE, de manera que se juzgue a los delincuentes y se recupere el dinero.

#### *Justicia para los ciudadanos: simplificar la justicia para los ciudadanos*

La UE ha adoptado medidas para garantizar que los ciudadanos puedan hacer pleno uso de su derecho a la libre circulación, a comprar bienes y servicios, y a vivir en otro Estado miembro. Los ciudadanos deben disfrutar plenamente de la ciudadanía de la UE a lo largo de su vida y sentirse cómodos dondequiera que estén en la UE. Así se ha hecho, por ejemplo, facilitando la gestión de las consecuencias jurídicas de las sucesiones y divorcios transfronterizos, o proponiendo reducir los costosos trámites administrativos en los Estados miembros mediante la supresión de formalidades administrativas obsoletas, como la apostilla o las traducciones juradas entre los Estados miembros.

#### *Protección de los derechos fundamentales*

En su calidad de guardiana de los tratados, la Comisión ha intervenido para garantizar el respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (denominada en lo sucesivo «la Carta»), incluidos los derechos de los ciudadanos de la UE, y del Estado de Derecho. La Carta, jurídicamente vinculante, se ha convertido en la referencia de todas las instituciones de la UE. La Comisión también ha intervenido para garantizar el respeto de los derechos consagrados en el Derecho de la UE y, en particular, el derecho a la igualdad, a la protección de los datos personales y a la protección de los consumidores. Ello incluye medidas para reforzar la igualdad de género mediante la promoción de las mujeres en la toma de decisiones.

### **3. LOS DESAFÍOS: REFORZAR LA CONFIANZA, LA MOVILIDAD Y EL CRECIMIENTO EN LA UNIÓN**

Pese a los progresos tangibles realizados hasta ahora hacia un espacio europeo común de justicia, es necesario redoblar los esfuerzos a partir del final del período transitorio, el 1 de diciembre de 2014.

**Confianza.** La confianza mutua es el asiento sobre el que debe edificarse la política de justicia de la UE. Aunque la UE ha sentado las bases para el fomento de la confianza mutua, esta debe reforzarse para garantizar que los ciudadanos, los profesionales del Derecho y los jueces confían plenamente en las resoluciones judiciales, independientemente del Estado miembro en el que se hayan dictado. Instrumentos como la orden de detención europea o los reglamentos sobre el conflicto de leyes requieren un alto grado de confianza mutua entre las autoridades judiciales de los distintos Estados miembros. La confianza mutua entre tribunales y administraciones propicia el reconocimiento y la ejecución de las respectivas resoluciones y facilita el acceso a la justicia en igualdad de condiciones en cada Estado miembro. Requisitos clave para la confianza mutua son la independencia, la calidad y la eficiencia de los sistemas

judiciales<sup>10</sup> y el respeto del Estado de Derecho<sup>11</sup>. Un ingrediente muy importante de la confianza es que los avances en la legislación se trasladen a la realidad. Ello requiere la transposición y aplicación efectiva de la legislación acordada a nivel de la UE. Son precisos, además, instrumentos de ejecución eficaces a nivel nacional para garantizar un mejor acceso a la justicia en todos los Estados miembros.

**Movilidad.** Los europeos aprovechan cada vez más los derechos que les confieren los tratados de la UE. En la actualidad, cerca de 14 millones de ciudadanos de la UE residen en un Estado miembro del que no son nacionales (frente a 12,1 millones en 2009)<sup>12</sup>. Cada vez más, los ciudadanos de la UE viajan<sup>13</sup>, estudian, votan<sup>14</sup>, trabajan, reciben atención sanitaria, contraen matrimonio<sup>15</sup>, tienen hijos, adquieren propiedades, se divorcian<sup>16</sup> y fallecen<sup>17</sup> en un Estado miembro distinto de aquel en el que nacieron. Incluso sin salir de casa, los consumidores compran bienes y servicios transfronterizos, en particular en línea<sup>18</sup>. A pesar de los avances en el disfrute de sus derechos, los ciudadanos de la UE aún se enfrentan a algunos obstáculos. Siguen encontrando dificultades prácticas y jurídicas cuando intentan ejercer en otro Estado miembro los derechos que tienen reconocidos en su país. La UE tiene que remover con determinación estos obstáculos, a la vez que continúa luchando contra los abusos, especialmente en un momento en que el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE está siendo cuestionado en algunos casos. El derecho de los ciudadanos de la UE a desplazarse libremente y a vivir en cualquier país de la UE es una de las cuatro libertades fundamentales consagradas en el Derecho de la UE y la piedra angular de la integración europea. Además, la ausencia de fronteras en el mundo digital en línea es un incentivo para que la UE aborde la interacción entre los Derechos sustantivos.

**Crecimiento.** La política de justicia de la UE debe seguir respaldando la recuperación económica, el crecimiento y la lucha contra el desempleo. Deben llevarse a cabo reformas estructurales que garanticen que los sistemas judiciales son capaces de administrar justicia de forma rápida, fiable y digna de confianza, reduciendo considerablemente la duración de los procesos judiciales y reforzando así la eficacia de las otras políticas. Las empresas y los consumidores necesitan confiar en su capacidad de ejecutar de forma efectiva los contratos y de tramitar los litigios ante los tribunales, o extrajudicialmente en su caso, en toda la UE, dentro de un plazo razonable y sin chocar con los diversos obstáculos que aún hoy encuentran. El crecimiento de la economía digital exige también la confianza de los ciudadanos, a quienes preocupa el tratamiento o la vigilancia a gran escala de sus datos personales cuando utilizan servicios en línea.

---

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión — «Cuadro de indicadores de la justicia en la UE - Una herramienta para promover una justicia efectiva y fomentar el crecimiento», COM(2013)160 y Comunicación de la Comisión « Cuadro de indicadores de la justicia en la UE en 2014», COM(2014)155.

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158.

<sup>12</sup> 13,7 millones de ciudadanos europeos residen en un Estado miembro del que no son nacionales, frente a 12,1 millones en 2009 (datos de Eurostat).

<sup>13</sup> Europa es el mayor mercado de viajes del mundo, con un volumen de ventas superior a 550 millones de viajes al año, incluidos los viajes fuera de la UE — Fuente: (datos de Eurostat, recogidos en SWD (2013) 263 final).

<sup>14</sup> En 1994, el 5,9 % de ciudadanos residentes en otro Estado miembro estaban registrados en el censo electoral. La cifra aumentó al 11,6 % en 2009.

<sup>15</sup> Aproximadamente 16 millones (13 %) de los 122 millones de matrimonios en la Unión tienen una dimensión transfronteriza. De los 2,4 millones de matrimonios que se celebraron en la Unión en 2007, 300 000 eran transfronterizos — Fuente: SEC(2011) 327.

<sup>16</sup> En Europa hay unos 16 millones de parejas internacionales, y cada año al menos 650 000 deben hacer frente a la cuestión de cómo dividir su patrimonio cuando el matrimonio o la unión llega a su fin — Fuente: SEC(2011) 327.

<sup>17</sup> Se calcula que 450 000 familias europeas tramitan una sucesión internacional cada año, por valor de más de 120 000 millones de euros — Fuente: SEC(2009) 410.

<sup>18</sup> Hay más de 500 millones de consumidores en Europa. El gasto en consumo, por un importe equivalente al 56 % del PIB de la UE, refleja el enorme poder de los consumidores para impulsar la economía europea — Fuente: Agenda de la UE en materia de consumo, COM(2012) 225 de 2012.

#### **4. AFRONTAR LOS DESAFÍOS: CONSOLIDAR, CODIFICAR, COMPLEMENTAR**

Para hacer frente a los retos que se han identificado para la realización de un verdadero espacio europeo de justicia, la política de la UE en materia de justicia debe concentrarse en los próximos años en **consolidar** lo conseguido, y, cuando sea preciso y oportuno, **codificar** la legislación y las prácticas de la UE y **complementar** el marco vigente con nuevas iniciativas. Dependiendo del tipo de retos, la futura política de justicia de la UE debe utilizar una combinación de estos métodos, sobre la base de un análisis caso por caso y una evaluación de impacto.

Al aplicar cualquiera de estos métodos, la UE debe tener plenamente en cuenta la necesidad de preservar la diversidad de tradiciones y ordenamientos jurídicos en la UE, de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y de basar firmemente todas las actuaciones de la UE, especialmente en el ámbito de las políticas de justicia, en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

##### **4.1. Consolidar**

En la ejecución de su agenda de justicia, la UE debe, ante todo, consolidar los progresos realizados, garantizando el respeto de los derechos fundamentales y el ejercicio de los derechos que confiere la legislación de la UE. Los Estados miembros deben transponer, aplicar eficazmente y utilizar los instrumentos acordados a nivel de la UE. Cuando no se respeten tales derechos, debe haber vías de recurso eficaces.

###### **i) Respetar los derechos fundamentales**

La UE debe seguir aplicando ejemplarmente la Carta. Ello requiere que todas las instituciones europeas y los Estados miembros, al aplicar el Derecho de la UE, promuevan la aplicación efectiva de la Carta y del Derecho derivado que regula derechos específicos, tales como la protección de los datos personales, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de los ciudadanos, el derecho a un juicio justo y los derechos de los menores. Garantizar la protección efectiva de estos derechos en la UE es fundamental para que los ciudadanos confíen en el correcto funcionamiento del espacio europeo de justicia. Esto incluye los derechos de las personas pertenecientes a minorías o de las personas en situaciones particularmente vulnerables, como los niños, las víctimas de delitos y las personas discapacitadas. Además, debe mantenerse la determinación común de luchar contra las expresiones y los delitos de odio racista y xenófobo en la UE. El asesoramiento y la experiencia de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE son importantes para el desarrollo de las políticas de la UE, en particular en materia penal.

Además, la UE debe proseguir su labor de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en materia de remuneraciones, pensiones y participación en el mercado laboral, incluso en puestos de alta dirección. Esta acción debe ayudar a garantizar que Europa hace pleno uso de todo su talento.

###### **ii) Garantizar la existencia de vías de recurso efectivas**

No hay derechos sin vías de recurso efectivas. La UE debe proseguir sus esfuerzos para garantizar el respeto del derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional en caso de violación del Derecho de la UE (artículo 47 de la Carta), incluso en aquellos casos en que los procedimientos nacionales dificulten excesivamente a los ciudadanos la reclamación de los derechos que les confiere la legislación de la UE en las causas transfronterizas.

Para facilitar aún más la resolución rápida de los litigios, los Estados miembros deben fomentar el uso de otro tipo de recursos extrajudiciales desarrollados en la UE que podrían

ofrecer una solución rápida, eficaz y menos costosa a los conflictos. Entre estos instrumentos figuran, por ejemplo, la mediación, la resolución alternativa de litigios, la resolución de litigios en línea, SOLVIT, el proceso europeo de escasa cuantía y la recientemente acordada orden europea de retención de cuentas.

El recurso administrativo, el trabajo de las autoridades nacionales competentes, así como los procedimientos ante los organismos de promoción de la igualdad, pueden también desempeñar un papel. La estrecha cooperación entre las autoridades nacionales y los organismos administrativos reviste especial importancia para la eficacia de determinados derechos de la UE, tales como el derecho a la libre circulación o la protección de los datos personales. Para combatir mejor a escala de la UE las infracciones de la legislación en materia de protección de los consumidores, debe reforzarse la cooperación entre las autoridades nacionales de ejecución. Debe garantizarse la independencia de las autoridades de ejecución cuando así lo requiera el Derecho de la UE, como es el caso de las autoridades de protección de datos.

El correcto funcionamiento de los sistemas de justicia que tramitan asuntos administrativos también es fundamental para la eficacia del Derecho de la UE.

### **iii) Formación judicial**

El impacto del Derecho de la UE en la vida cotidiana de las empresas y los ciudadanos europeos es tal que todo profesional del Derecho nacional — desde los abogados y agentes judiciales, por una parte, hasta los jueces y fiscales, por otra — debería conocer, además de su Derecho nacional, el Derecho de la UE y ser capaz de interpretarlo y aplicarlo efectivamente. En el sistema jurídico descentralizado de la Unión, los jueces nacionales deben convertirse a menudo en «jueces del Derecho de la Unión» para poder cumplir con sus responsabilidades.

La formación de estos profesionales en el Derecho de la UE reviste, por lo tanto, una importancia vital para garantizar que el Derecho de la UE se aplica y ejecuta de forma correcta, para infundir confianza en los respectivos sistemas judiciales y para permitir que los profesionales del Derecho cooperen y confíen entre sí más allá de las fronteras.

Más de 130 000 profesionales del Derecho recibieron formación en el Derecho de la UE en 2011 y 2012, incluida la cuarta parte de los jueces y fiscales de la UE. Ahora ha llegado el momento de dar un paso más en la formación y hacer partícipes de esta, desde el principio, al personal judicial y los profesionales del Derecho. La experiencia de la red europea de formación judicial debe consolidarse y ampliarse a todos los nuevos jueces y fiscales. El potencial de aprendizaje en línea también debería explotarse plenamente.

La UE debe hacer pleno uso de las redes existentes para facilitar la formación de los profesionales del Derecho y ayudar a alcanzar el objetivo de formar al 50 % — 700 000 en total — en el Derecho de la UE de aquí a 2020. La Comisión está dispuesta a apoyar estos esfuerzos: el programa financiero «Justicia» 2014-2020 refleja la importancia que la Comisión otorga a la formación. El 35 % del presupuesto global de 378 millones de euros del programa se destinará a apoyar proyectos europeos de formación de alta calidad para todas las profesiones de la justicia y ayudar a compartir las mejores prácticas en cuestiones como los planes de estudios o la metodología de formación interactiva.

### **iv) Tecnologías de la información y la comunicación**

Las tecnologías de la información y la comunicación» (justicia en línea) facilitan el acceso de los ciudadanos y las empresas a la justicia.

El portal e-Justicia<sup>19</sup> y otros portales que informan a los ciudadanos y a las empresas sobre sus derechos, tales como Tu Europa<sup>20</sup>, deben seguir evolucionando hacia su conversión en instrumentos operativos que faciliten el acceso a la justicia y eliminen la burocracia y los trámites innecesarios en los Estados miembros, en particular en materia civil y mercantil. El portal e-Justicia también puede facilitar la cooperación transfronteriza, proporcionando, por ejemplo, a los ciudadanos y profesionales modelos y formularios traducidos a todas las lenguas oficiales de la UE. La interconexión de los registros nacionales a nivel de la UE debe garantizar que los profesionales del Derecho, los ciudadanos y las empresas puedan acceder a la información que necesitan en los registros de otros Estados miembros, incluidos los registros mercantiles, de la propiedad, de insolvencia y de últimas voluntades.

Los beneficios de los instrumentos de la justicia en línea no se limitan exclusivamente a los contextos transfronterizos. La comunicación electrónica directa entre los ciudadanos, los profesionales de la justicia, las empresas y los órganos jurisdiccionales se está convirtiendo en una realidad en el espacio europeo de justicia, y la UE debe respaldar las iniciativas en este ámbito. En el contexto de las reformas estructurales en curso y el trabajo en pro de una administración pública moderna, la digitalización de los sistemas judiciales nacionales se está convirtiendo en un instrumento clave para garantizar la eficacia de los sistemas judiciales nacionales.

La UE debe fomentar el uso de las herramientas electrónicas, que pueden aportar un beneficio adicional real a los ciudadanos, las empresas, los profesionales del Derecho y los órganos jurisdiccionales, incluidas las herramientas para acceder a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros.

#### v) **Cooperación operativa**

Los profesionales del Derecho de toda Europa deben trabajar juntos para intercambiar información de manera rápida y segura, y para recabar la asistencia de sus homólogos. Mejorar la cooperación operativa entre todas las partes implicadas es crucial, especialmente para generar confianza mutua.

Deben reforzarse los mecanismos y las redes existentes en materia civil y penal, tales como las redes judiciales europeas, y explotarse plenamente su potencial, en particular en línea.

Eurojust debe desempeñar plenamente su función, beneficiándose de su reforma en curso, ya que seguirá constituyendo un importante organismo de la UE para coordinar la persecución de la delincuencia, incluso después de la creación de la Fiscalía Europea, que centrará sus actividades, al menos en un principio, en la lucha contra el fraude en detrimento de los intereses financieros de la Unión. En los otros delitos transnacionales, Eurojust tendrá un papel fundamental que desempeñar y, por lo tanto, deberá reforzar su eficacia. En este contexto, debe aprovecharse al máximo el potencial de los equipos conjuntos de investigación.

## **4.2. Codificar**

La codificación de la legislación y las prácticas vigentes puede facilitar el conocimiento, la comprensión y el uso de la legislación, mejorar la confianza mutua, así como la coherencia y la seguridad jurídica, y contribuir a la simplificación y la eliminación de la burocracia. En algunos casos, la codificación de determinadas partes del Derecho de la UE vigente relativas a la justicia o a la jurisprudencia aplicable del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el

---

<sup>19</sup> <https://e-justice.europa.eu/>

<sup>20</sup> <http://europa.eu/youreurope/>



ámbito de la justicia puede ser beneficiosa al acrecentar la coherencia de la legislación y la claridad para los ciudadanos y usuarios del Derecho en general:

- **Derecho civil y mercantil:** Desde 2000, la UE ha adoptado un considerable número de normas en materia civil y mercantil, así como en materia de conflicto de leyes. La UE debe estudiar la conveniencia de codificar los instrumentos vigentes, sobre todo en el ámbito del conflicto de leyes.
- **Derecho de los consumidores:** Tras una evaluación del funcionamiento global de la Directiva sobre derechos de los consumidores y el acervo correspondiente en el ámbito de la legislación en materia de consumo, deben explorarse y evaluarse iniciativas de codificación basadas en la legislación vigente. El objetivo debe ser aumentar el conocimiento de los consumidores acerca de sus derechos, simplificar las Directivas que se solapan parcialmente y ayudar a las empresas a aplicar el mismo conjunto de normas en diferentes contextos.
- **Derecho penal:** La legislación de la UE relativa a los derechos procesales en materia penal se reparte actualmente entre un número considerable de instrumentos que se han adoptado y desarrollado paulatinamente, a lo largo de los últimos años. Para reforzar aún más la igualdad de condiciones y la coherencia de la protección de los derechos de los sospechosos, podría estudiarse la conveniencia de codificar los derechos procesales penales en un único instrumento.

Para fomentar la confianza y la cooperación mutuas, debe prestarse asimismo atención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a las normas y principios a que deben atenerse las administraciones nacionales al aplicar el Derecho de la UE.

#### **4.3. Complementar**

La política de justicia es un ámbito dinámico, caracterizado en particular por la creciente movilidad de los ciudadanos y las empresas. Deben concebirse por lo tanto, en su caso, iniciativas que complementen las políticas de justicia y los instrumentos jurídicos vigentes, siempre con el fin de potenciar la confianza mutua, facilitar la vida de los ciudadanos y contribuir al crecimiento. La necesidad y el valor añadido de tales iniciativas complementarias deberán evaluarse cuidadosamente, como en otros ámbitos de las políticas de la UE. Además, deberá tenerse siempre en cuenta la diversidad de las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Los planteamientos que se elijan — por ejemplo, el reconocimiento mutuo, la determinación de la legislación aplicable, la armonización tradicional, la armonización facultativa del Derecho sustantivo o el régimen del derecho procesal— dependerán de la cuestión de que se trate.

**Reforzar la confianza mutua.** La confianza mutua exige sistemas judiciales independientes, de calidad y eficaces. Deben remediarse las deficiencias existentes u observadas, de modo que los ciudadanos y las empresas puedan confiar plenamente en el sistema judicial con el que tratan. La seguridad de que los derechos procesales de ambas partes están protegidos es también un factor fundamental para garantizar la confianza mutua en materia civil y penal. Debe examinarse la necesidad de reforzar los derechos procesales civiles, por ejemplo en lo que se refiere a la notificación de documentos y la práctica de pruebas, garantizando que prevalezca el interés superior del menor. Con el fin de facilitar una buena cooperación en materia penal, podría reforzarse el reconocimiento mutuo de los instrumentos, sobre la base del trabajo realizado hasta la fecha, en áreas tales como el reconocimiento de las sanciones pecuniarias, las resoluciones de decomiso y las inhabilitaciones. Una vez creada la Fiscalía Europea, la práctica indicará la necesidad de posibles medidas complementarias.

**Contribuir al crecimiento económico.** Pueden ser también necesarias iniciativas complementarias en el ámbito de la política de justicia para contribuir al crecimiento, por ejemplo, dando pasos hacia una cultura de «rescate y recuperación» de la UE en los casos de insolvencia. Podrían ser deseables unas normas mínimas en materia de Derecho concursal sustantivo para todos los Estados miembros, a fin de permitir que las empresas viables que se encuentran en dificultades financieras puedan reestructurarse en una fase temprana. Los avances tecnológicos, especialmente en los mercados con un importante potencial de crecimiento (como la computación en nube), requieren un Derecho civil de la UE actualizado. Un marco normativo civil y contractual más claro y coherente, incluidos sistemas facultativos respetuosos de la subsidiariedad y de la diversidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, podría responder a este reto ofreciendo a las empresas igualdad de condiciones al mismo tiempo que se salvaguardan los intereses de los consumidores. La protección de los consumidores sigue siendo una competencia nacional pese a que aumentan las compras transfronterizas. Reforzar o aclarar la legislación vigente de protección de los consumidores debe contribuir a reforzar la confianza de los consumidores.

**Facilitar la vida de los ciudadanos.** A fin de dotar de plena eficacia al Derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión y permitir la integración de los ciudadanos de la UE en el país de acogida, puede examinarse la necesidad de adoptar disposiciones adicionales a los derechos de ciudadanía otorgados en los Tratados de la UE. Para evitar problemas a los ciudadanos, por ejemplo, con respecto a los certificados de estado civil, la UE debe evaluar la necesidad de adoptar nuevas medidas, tales como normas sobre los apellidos que complementen las actuales propuestas para facilitar la aceptación de documentos públicos de especial relevancia práctica cuando los ciudadanos o las empresas hacen uso de su derecho a la libre circulación. En materia penal, las víctimas no siempre se benefician de un nivel de indemnización satisfactorio, en particular del autor del delito, y deben explorarse medidas para remediarlo. Además, las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben traducirse en acciones concretas a nivel nacional y local, lo que incluye mejorar la utilización de los fondos de la UE y garantizar mejor que se destinan a la integración de la población gitana.

Participar activamente en los **foros internacionales** y colaborar con los socios de la UE es crucial para garantizar que los ciudadanos y las empresas de la UE estén protegidos en sus relaciones con terceros países. El objetivo debe ser que los logros a nivel de la UE en el ámbito de la justicia a efectos de proteger derechos y establecer normas, por ejemplo, en materia de protección de los datos personales, se consoliden e informen las relaciones de la UE con los terceros países. Se prestará especial atención a la promoción de la eficacia de los sistemas judiciales, en particular en los países en vías de adhesión y en los países vecinos. A nivel multilateral, se hará hincapié en una cooperación más eficaz con la Conferencia de La Haya sobre Derecho internacional privado, donde la UE habla con una sola voz en materia de Derecho civil y mercantil.

Habida cuenta de su importancia para la arquitectura global de los derechos fundamentales en el espacio europeo de justicia, la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos — negociada por la Comisión entre 2010 y 2014 sobre la base de un mandato otorgado por el Consejo — debe superar los últimos obstáculos. Una vez que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre el resultado de estas negociaciones, la UE, tomando plenamente en cuenta su dictamen, debe adoptar todas las medidas necesarias para concluir rápidamente las negociaciones y completar el proceso de ratificación en todos los Estados miembros de la UE, a fin de cumplir la obligación derivada de los Tratados.

## **5. CONCLUSIÓN**

La política de justicia de la UE es cada vez más un elemento esencial para la integración de la UE, muy tangible para muchos ciudadanos. Tiene un importante papel que desempeñar en la aplicación de los valores comunes en los que se funda la Unión, el refuerzo del crecimiento económico y la contribución a la eficacia de otras políticas de la UE. Una política de justicia de la UE correctamente diseñada puede garantizar que los ciudadanos y las empresas, en particular quienes hacen uso del derecho a la libre circulación, se beneficien efectivamente de un espacio europeo común de justicia de confianza y en pleno funcionamiento.

Esta agenda de justicia de la UE para 2020 establece las orientaciones de la Comisión para la dirección política de la labor de la UE en los próximos años, que se debatirá ahora con el Parlamento Europeo y el Consejo, así como con la opinión pública en general. El resultado de este debate debe inspirar también las orientaciones estratégicas que debe proporcionar el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 68 del TFUE.

Que estas orientaciones se conviertan en realidad requerirá esfuerzos continuos y decididos de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros, así como la plena participación de todas las partes interesadas, en particular los ciudadanos como usuarios finales de los sistemas judiciales, el poder judicial y los profesionales de la justicia. Esta participación es esencial para el desarrollo de soluciones que respondan a los retos prácticos reales de los ciudadanos y de las empresas en su vida cotidiana y cumplan sus expectativas. En consecuencia, en 2020, la justicia y los derechos de los ciudadanos no deben conocer fronteras en la UE.