

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un sistema informatizado para la comunicación en los procedimientos civiles y penales transfronterizos (sistema e-CODEX) y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726

[COM(2020) 712 final-2020/345 (COD)]

(2021/C 286/15)

Ponente: **Ozlem YILDIRIM**

Consulta	Comisión Europea, 24.2.2021
Fundamento jurídico	Artículos 81, apartado 2, y 82, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en la sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	247/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente la iniciativa legislativa propuesta, la cual se deberá complementar mediante las propuestas del Parlamento Europeo. El e-CODEX surtirá un efecto positivo indirecto, puesto que simplifica y agiliza los procedimientos y la cooperación judicial transfronteriza, lo que redundará en la mejora del funcionamiento del mercado único.

1.2. Cabe destacar también que e-CODEX no se limita a la justicia en red. Adelantándose al futuro, el CESE recomienda que se incluya una disposición para abrir la posibilidad de que las administraciones públicas puedan asignarle otras funciones; por ejemplo, la transferencia de historiales médicos electrónicos.

1.3. El CESE recomienda que la Comisión incluya el aspecto de la escalabilidad en el ámbito de aplicación del Reglamento. Hasta el momento, e-CODEX ha estado funcionando en solo algunos Estados miembros que son los patrocinadores iniciales del proyecto. Sin embargo, el proyecto e-CODEX actual debe ampliarse y seguir funcionando de un modo fluido en todos los Estados miembros, por ser este el objetivo del Reglamento que se propone.

1.4. El proceso de digitalización de la sociedad, la economía y la administración se ha acelerado, y estos tres ámbitos representan juntos un objetivo ambicioso. Así, pues, es necesario tener claramente en cuenta esta realidad. El sistema e-CODEX es un componente clave del «paquete de cooperación judicial digital» y de la infraestructura del servicio digital de justicia en red, además de serlo de otras iniciativas. Puesto que trata cuestiones de justicia y derechos fundamentales, según el parecer del CESE, debe vincularse a la estrategia digital general «Configurar el futuro digital de Europa»⁽¹⁾, un aspecto clave que no consta de modo explícito en el Reglamento.

1.5. Puesto que eu-LISA no es una agencia reguladora, el CESE opina que el capítulo 2 del Reglamento propuesto debe abordar la cuestión de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, la implicación de los Estados miembros y de otras partes interesadas pertinentes, y la independencia necesaria de las decisiones adoptadas por los organismos involucrados en su gobernanza.

1.6. Dado que el sistema e-CODEX consiste en un paquete de productos de software, que puede utilizarse para configurar un punto de acceso que garantice la comunicación segura, procurar un alto nivel de seguridad debe ser un objetivo clave del Reglamento, entendiéndose dicho nivel como la necesidad de establecer medidas de seguridad que preserven el ejercicio de los derechos individuales sin traba alguna.

⁽¹⁾ COM(2020) 67 final.

1.7. Para el CESE, uno de los aspectos a los que se debe prestar más atención es el acceso real y generalizado a la justicia digital. Es necesario que las ventajas de e-CODEX trasciendan los aspectos relacionados con la mejora de la gestión, del funcionamiento y las capacidades de comunicación. El CESE considera que el desarrollo de la justicia digital debe perseguir el objetivo de garantizar que todos los ciudadanos de la UE dispongan de un acceso a la justicia que sea seguro, exento de riesgos, fiable y fácil.

1.8. El CESE destaca las preocupaciones expresadas por diversas partes interesadas y varios Estados miembros con respecto a si al pasar a la fase de funcionamiento permanente y durante el ulterior desarrollo de e-CODEX por eu-LISA quedará suficientemente garantizado el principio de la independencia del poder judicial.

2. Contexto y síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El sistema e-CODEX (Comunicación para la justicia en red mediante el intercambio de datos en línea) se puso en marcha en el marco del Plan de acción plurianual 2009-2013 relativo a la justicia en red europea ⁽²⁾, principalmente para fomentar la digitalización de los procesos judiciales transfronterizos y facilitar la comunicación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros.

2.2. El e-CODEX es la herramienta principal para la creación de una red de comunicación interoperable y descentralizada entre los sistemas de tecnologías de la información nacionales en los procedimientos civiles y penales transfronterizos. Se trata de un paquete de software que hace posible la conexión entre los sistemas nacionales, al mismo tiempo que permite a los usuarios, en particular las autoridades judiciales, los profesionales del Derecho y la ciudadanía en general, enviar y recibir documentos, formularios jurídicos, pruebas y otra información de forma rápida y segura. El sistema e-CODEX consiste en un conjunto de programas informáticos que pueden utilizarse para crear un punto de acceso de comunicación segura.

2.3. El sistema e-CODEX es uno de los componentes de la política de justicia en red de la Comisión fundamentales para mejorar el acceso a la justicia y la eficiencia de la misma en los Estados miembros; forma parte del plan de acción plurianual 2019-2023 relativo a la justicia en red europea ⁽³⁾. En su Comunicación titulada «*La digitalización de la justicia en la UE — Un abanico de oportunidades*» ⁽⁴⁾, la Comisión confirmó que es la herramienta principal de comunicación digital segura en los procesos judiciales transfronterizos. Dentro del mercado único digital, cuyo objetivo es proporcionar infraestructura y servicios de alta velocidad, seguros y fiables, las soluciones de fomento de la justicia en red formaban parte del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 ⁽⁵⁾.

2.4. Entre 2010 y 2016, veintidós Estados miembros desarrollaron e-CODEX con la participación de otros terceros países, territorios y organizaciones ⁽⁶⁾.

2.5. Por el momento, el sistema e-CODEX está gestionado por un consorcio formado por Estados miembros y diversas organizaciones, financiado por una subvención de la UE.

2.6. El sistema e-CODEX debe gestionarse de manera que no ponga en tela de juicio la independencia del poder judicial de los distintos Estados.

2.7. La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento para implantar el sistema e-CODEX a escala de la UE y confiar su gestión operativa a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA). Una gobernanza estable del sistema e-CODEX permitirá instaurarlo como sistema por defecto para el intercambio de mensajes electrónicos en materia de cooperación judicial a escala de la UE. La Agencia eu-LISA no se hará cargo del sistema e-CODEX antes de julio de 2023.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE valora positivamente la iniciativa legislativa propuesta, la cual se deberá complementar mediante las propuestas del Parlamento Europeo. El e-Codex surtirá un efecto positivo indirecto, ya que simplifica y agiliza los procedimientos y la cooperación judicial transfronteriza, lo que redundará en la mejora del funcionamiento del mercado único.

⁽²⁾ DO C 75 de 31.3.2009, p. 1.

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2018/1726.

⁽⁴⁾ COM(2020) 710 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 179 final.

⁽⁶⁾ Jersey, Noruega, Turquía, el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) y el Consejo de los Notariados de la Unión Europea (CNUE).

3.2. Europa es una fuerza principal en la transformación digital. El sistema e-CODEX es su catalizador en Europa y en los Estados miembros y, principalmente, entre estos. Va más allá de las necesidades funcionales de los sistemas informáticos y alcanza factores clave como la armonización, la cultura, los derechos humanos y otros procesos que los Estados miembros deben abordar en relación con la digitalización de la sociedad y la economía.

3.3. Puesto que este Reglamento permite a los ciudadanos aprovechar el mejor acceso transfronterizo a la justicia, el CESE estima que esta debe tratar también específicamente el refuerzo y la armonización necesarios de las capacidades de los Estados miembros en materia de cooperación judicial. Ello empieza con el ecosistema digital aplicable al sistema e-CODEX, el cual debe permitir un entorno interoperable e interconectado. El CESE desea poner de relieve que, hasta el momento, la incorporación de los sistemas informáticos por parte del poder judicial ha sido divergente de un Estado miembro a otro. El CESE pide una cooperación más estrecha entre los ministerios de Justicia de los Estados miembros y una mayor convergencia en el seno de la UE en diversos niveles, respetando plenamente las especificidades de sus sistemas nacionales, incluidas las funciones y las responsabilidades de los diversos agentes involucrados. Desde un punto de vista técnico, resulta necesario garantizar que los Estados miembros poseen niveles similares de automatización y disponen de la capacidad técnica para manejar y almacenar grandes documentos electrónicos, así como de interconectar los proveedores de servicios de manera extremadamente segura.

3.4. Mejorar la confianza en la interacción electrónica transfronteriza entre los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas es clave. El impacto del Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (denominado Reglamento eIDAS) en la infraestructura y el funcionamiento del sistema e-CODEX no puede obviarse. Puesto que el Reglamento eIDAS regula las firmas electrónicas, las transacciones electrónicas y los organismos involucrados y sus procesos, el CESE estima que e-CODEX constituye un medio eficaz para comunicar a gran escala. El funcionamiento de su infraestructura debe cumplir los requisitos del eIDAS y permitir una interoperatividad segura.

3.5. Cabe destacar también que e-CODEX no se limita a la justicia en red. Adelantándose al futuro, el CESE recomienda que se incluya una disposición para abrir la posibilidad de que las administraciones públicas puedan asignarle otras funciones; por ejemplo, la transferencia de historiales médicos electrónicos. El empleo de e-CODEX en ámbitos distintos al de la justicia en red contribuirá a asegurar su uso a largo plazo, y animará a los Estados miembros a realizar las inversiones necesarias en cuanto a su infraestructura. Puesto que esta propuesta regula únicamente cuestiones relativas al ámbito judicial, para ello serán necesarias otras propuestas legislativas.

3.6. El CESE aprueba el sistema e-CODEX porque este permite la transmisión electrónica segura de información y documentos en procedimientos civiles y penales transfronterizos. Tal como señala la Comisión, este Reglamento responde a dos finalidades principales: 1) establecer y asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema e-CODEX, y 2) confiar su gestión, desarrollo y mantenimiento subsiguientes a la Agencia eu-LISA. Sin embargo, el CESE también señala que la gobernanza efectiva del sistema judicial digital requiere tanto una arquitectura técnica que sea sostenible y estable como una infraestructura robusta de gobierno.

3.7. El CESE recomienda que la Comisión incluya el aspecto de la escalabilidad en el ámbito de aplicación del Reglamento. Hasta el momento, e-CODEX ha estado funcionando en solo algunos Estados miembros que son los patrocinadores iniciales del proyecto. Sin embargo, el proyecto e-CODEX actual debe ampliarse y seguir funcionando de un modo fluido en todos los Estados miembros, por ser este el objetivo del Reglamento que se propone. El CESE destaca que recae en cada Estado miembro la responsabilidad de asegurar que sus sistemas informáticos e infraestructuras nacionales funcionen bien y sean seguros, así como garantizar la protección de los datos personales y la privacidad.

3.8. El CESE pide a la Comisión que estudie la posibilidad de ayudar a las entidades que operan fuera de la UE, en particular en países asociados a la Unión Europea, a poner en marcha el conjunto de productos informáticos del sistema e-CODEX. Ampliar el alcance del proyecto, sobre la base de un modelo claro de cofinanciación, resultaría beneficioso para todas las partes interesadas. La necesidad de asegurar la escalabilidad y la operabilidad es un aspecto que se debería tener en cuenta.

4. Observaciones específicas

4.1. Alineamiento y coherencia con las estrategias europeas básicas

4.1.1. El proceso de digitalización de la sociedad, la economía y la administración se ha acelerado, y estos tres ámbitos representan juntos un objetivo ambicioso. Así, pues, es necesario tener claramente en cuenta esta realidad. El sistema e-CODEX es un componente clave del «paquete de cooperación judicial digital» y de la infraestructura del servicio digital de justicia en red, además de serlo de otras iniciativas. Puesto que trata cuestiones de justicia y derechos fundamentales, según el parecer del CESE, debe vincularse a la estrategia digital general «Configurar el futuro digital de Europa»⁽⁷⁾, un aspecto clave que no consta de modo explícito en el Reglamento.

4.1.2. Desde el punto de vista del CESE, la próxima iniciativa legislativa sobre inteligencia artificial (IA), que la Comisión presentará durante la primavera de 2021⁽⁸⁾, debe tratar específicamente la función de las soluciones basadas en inteligencia artificial en cuanto a la habilitación de soluciones de justicia en red y los riesgos asociados al empleo por las autoridades judiciales de soluciones basadas en inteligencia artificial. Dichos posibles usos incluyen la «justicia predictiva» y sus retos, el recurso a plataformas de resolución de litigios en línea y el empleo de algoritmos para la investigación de delitos.

4.1.3. El CESE reconoce que el e-CODEX no implica el uso de la IA. Sin embargo, cada vez está más extendido su uso en los sistemas judiciales. Así, debido a la relación indirecta, el CESE recomienda que en la primera revisión del Plan coordinado sobre la inteligencia artificial⁽⁹⁾, prevista para el primer trimestre de 2021, se aborde la conexión entre la inteligencia artificial y la justicia digital y el sistema e-CODEX.

4.2. La gobernanza efectiva de e-CODEX y los aspectos operativos de e-CODEX

4.2.1. Puesto que eu-LISA no es una agencia reguladora, el CESE opina que el capítulo 2 del Reglamento propuesto debe abordar la cuestión de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, la implicación de los Estados miembros y de otras partes interesadas pertinentes, y la independencia necesaria de las decisiones adoptadas por los organismos involucrados en su gobernanza. Por ejemplo, y puesto que constituirán un colectivo esencial de usuarios potenciales de e-CODEX, la participación de los abogados debería preverse en las fases tanto de diseño como de aplicación de la política, para atender, por ejemplo, a la necesidad de garantizar que el e-CODEX fomente la igualdad de condiciones en lo que se refiere a la accesibilidad para todas las partes y responda a todas las expectativas de la abogacía. Así, pues, los profesionales de la justicia deberían participar de manera estructural, y no ser meramente consultados.

4.2.2. En el aspecto operativo, el CESE destaca la necesidad de aportar algunas aclaraciones, por ejemplo, sobre la delimitación estricta de los asuntos internos a cada país y la cuestión de la «ventanilla única». Los formatos para remitir e intercambiar documentos entre órganos jurisdiccionales también se deben armonizar.

4.2.3. En cuanto a eu-LISA, se debe dotar a esta Agencia de recursos suficientes, tanto humanos como financieros. Para reforzar este aspecto, el CESE reitera su recomendación en cuanto a la formación necesaria para el personal de eu-LISA⁽¹⁰⁾, especialmente su personal informático. Dicha formación debería garantizarles una comprensión adecuada de cómo la gestión del sistema e-CODEX debe asegurar la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio justo. Esta cuestión se podría desarrollar más detalladamente en el artículo 13 del Reglamento propuesto.

4.3. Alto nivel de seguridad para la protección de los derechos y libertades

4.3.1. Puesto que el sistema e-CODEX consiste en un paquete de productos de software, que puede utilizarse para configurar un punto de acceso que garantice la comunicación segura, procurar un alto nivel de seguridad debe ser un objetivo clave del Reglamento, entendido como la necesidad de establecer medidas de seguridad que preserven el ejercicio de los derechos individuales sin traba alguna⁽¹¹⁾. El CESE también opina que el Reglamento del sistema e-CODEX debe insistir, en el capítulo 2, en que se alcance un acuerdo de cooperación entre la Agencia eu-LISA y la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA)⁽¹²⁾.

(7) COM(2020) 67 final.

(8) <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/2021/02/202108STO93329/coming-up-eu-spearheads-efforts-for-recovery-in-2021>.

(9) COM(2018) 795 final.

(10) DO C 283 de 10.8.2018, p. 48.

(11) Dictamen EESC-2020-05923 aprobado en el pleno de abril de 2021 (véase la página 76 del presente Diario Oficial).

(12) <https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges>.

4.3.2. Las soluciones digitales deben asegurar un elevado nivel de privacidad y protección de datos, el cual implica a su vez procurar una protección de datos armonizada a escala nacional. El CESE reitera la necesidad de que los responsables del tratamiento de datos de los Estados miembros instauren medidas técnicas y organizativas apropiadas, se atengan a los principios de protección de datos de manera eficaz y garanticen recursos financieros suficientes para lograrlo.

4.3.3. Los riesgos relacionados con la seguridad son cada vez más impredecibles. El CESE reconoce que la evaluación y la mitigación de riesgos ocupan un lugar central en la planificación anual, las actividades básicas y el ciclo de presentación de informes de eu-LISA. El CESE considera que, además de ocuparse de las estrategias de mitigación de riesgos y de cartografiar los «riesgos principales», eu-LISA podría reforzar su marco estableciendo correspondencias entre posibles riesgos y resultados inesperados. Así será una agencia más resiliente y capaz de anticiparse a los acontecimientos.

5. Respeto de los derechos fundamentales

5.1. Acceso para todos a la justicia digital como forma de asegurar la igualdad y la no discriminación

5.1.1. Para el CESE, uno de los aspectos a los que se debe prestar más atención es el acceso real y generalizado a la justicia digital. Es necesario que las ventajas de e-CODEX trasciendan los aspectos relacionados con la mejora de la gestión, del funcionamiento y las capacidades de comunicación. El CESE considera que el desarrollo de la justicia digital debe perseguir el objetivo de garantizar que todos los ciudadanos de la UE dispongan de un acceso a la justicia que sea seguro, exento de riesgos, fiable y fácil. La igualdad de acceso debe ocupar el centro del Reglamento, para evitar la discriminación y las desigualdades. El CESE recomienda que el Reglamento relativo al sistema e-CODEX insista más en la necesidad de que la protección jurídica y el acceso a la justicia en red y los servicios digitales afines que se proporcionan a los ciudadanos sean realmente iguales para todos y efectivos.

5.1.2. Los beneficios del sistema e-CODEX deben extenderse y llegar a un público más amplio. En lo que respecta a su dimensión fronteriza, las autoridades judiciales o transfronterizas no son las únicas partes interesadas. El trasfondo del sistema e-CODEX debe integrar, además de las autoridades judiciales y los puntos de acceso del sistema e-CODEX, múltiples factores que, entre otros, son los siguientes: ciudadanos, órganos jurisdiccionales, empleados de órganos jurisdiccionales y demás personal administrativo o de tecnologías de la información y la comunicación, fuerzas policiales, notarios, peritos informáticos forenses, abogados y terceros que se benefician directa o indirectamente del sistema.

5.1.3. Además, dada la importancia del sistema e-CODEX para asegurar el acceso efectivo de los ciudadanos y las empresas a la justicia, también se debería incluir la referencia a la protección de los derechos procesales.

5.2. Respeto de la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio justo

5.2.1. La independencia del poder judicial es una de las piedras angulares de la separación de poderes, además de uno de los principios esenciales del estado de Derecho. El uso de la tecnología no debería resultar en detrimento de la impartición coherente de la justicia. Por este motivo, el CESE insta a la Comisión a realizar una valoración adecuada acerca de si el sistema utilizado para interconectar los sistemas nacionales de justicia en red es capaz de atenerse a los principios de juicio justo y de respeto de las garantías procesales. Estas medidas de salvaguarda son aplicables, en particular, en el caso de que se traspase a eu-LISA la gestión del sistema e-CODEX.

5.2.2. El CESE destaca las preocupaciones expresadas por diversas partes interesadas y varios Estados miembros con respecto a si al pasar a la fase de funcionamiento permanente y durante el ulterior desarrollo de e-CODEX por eu-LISA quedará suficientemente garantizado el principio de la independencia del poder judicial. Las disposiciones actuales de la propuesta que se refieren a la independencia del poder judicial no son convincentes. Dada la relevancia del principio, su tenor debe ser más contundente. Además, el CESE solicita que se aclare de qué manera se prevé que la estructura de gobernanza propuesta de e-CODEX garantizará en la práctica el respeto efectivo de este principio.

5.3. Respeto y mención de los derechos fundamentales

5.3.1. El CESE señala que el Reglamento debe respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las constituciones de los Estados miembros, en particular el derecho a la seguridad y a un recurso efectivo y los principios de legalidad y proporcionalidad. El CESE subraya que la protección de estos derechos también depende de las condiciones en las que puede interferirse en estos derechos y a quién incumbe tomar tal decisión.

5.3.2. El uso de las tecnologías digitales no debería vulnerar el derecho a un juicio justo y a un recurso efectivo. Ello es especialmente importante en cuanto a los aspectos siguientes: igualdad de oportunidades para que ambas partes puedan defender su causa (igualdad de armas); el derecho a tener conocimiento y de rebatir cualquier documento o alegación presentados ante el juez (procedimientos contradictorios); el derecho a una audiencia pública; en los procesos penales, que no se vulneren los derechos de la defensa.

5.3.3. Debe incluirse en la propuesta una referencia específica a la aplicabilidad del Título VI «Justicia» de la Carta de los Derechos Fundamentales y su artículo 47.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
