



Bruselas, 7.3.2017
COM(2017) 115 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe de evaluación a posteriori del programa Justicia penal (2007-2013)

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1	OBJETIVO DEL INFORME	3
1.2	METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	3
1.3	SÍNTESIS DEL PROGRAMA.....	3
2	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	8
2.1	PERTINENCIA DEL PROGRAMA.....	8
2.2	COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD	10
2.3	EFICACIA.....	12
2.4	SOSTENIBILIDAD Y TRANSFERIBILIDAD	16
2.5	EFICIENCIA Y POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN	19
2.6	VALOR AÑADIDO EUROPEO	24
3	CONCLUSIONES.....	28

1 INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVO DEL INFORME

La Decisión por la que se establece el programa Justicia penal (JPEN) dispone que la Comisión debe presentar una evaluación *a posteriori* del periodo 2007-2013¹. Dicha evaluación² *a posteriori* fue llevada a cabo por un evaluador externo independiente, que contó con la ayuda del personal de la Comisión.

El presente informe está basado en dicha evaluación. El informe está estructurado en función de los principales criterios de evaluación y las correspondientes preguntas. Entre estos criterios se incluyen los siguientes: pertinencia, coherencia y complementariedad, eficacia, impacto y sostenibilidad, eficiencia y posibilidades de simplificación y valor añadido europeo.

1.2 METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación final del JPEN se basa en lo siguiente:

- un examen minucioso de la documentación disponible de 284 subvenciones para actividades y 50 subvenciones de funcionamiento financiadas por el programa Justicia penal 2007-2013 durante ese período;
- un examen de la documentación del programa, como, por ejemplo, la decisión de base, los programas de trabajo anuales y la convocatoria de propuestas tanto de las subvenciones como de los contratos públicos;
- un examen de los documentos estratégicos de la Unión, las decisiones de base de los programas de la Unión relacionados, etc.;
- un análisis cuantitativo de 334 proyectos del JPEN (subvenciones para actividades y subvenciones de funcionamiento);
- un análisis de las 97 respuestas a la encuesta en línea de los beneficiarios de una subvención;
- los informes de 33 entrevistas de seguimiento con coordinadores de proyectos u organizaciones que recibieron subvenciones del JPEN 2007-2013 y que también respondieron a la encuesta en línea;
- entrevistas con funcionarios de la Comisión que participaron en el programa.

1.3 SÍNTESIS DEL PROGRAMA

El JPEN fue establecido en virtud de la Decisión del Consejo n.º 2007/126/JAI de 12 de febrero de 2007 como parte del programa general «Derechos fundamentales y justicia». El programa se ejecutó durante siete años, desde 2007 hasta 2013. Es una continuación del programa marco relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS) (2003-2007).

El JPEN aborda uno de los cuatro objetivos del programa Derechos fundamentales y justicia, es decir, la necesidad de fomentar la cooperación judicial y crear un verdadero espacio de justicia en materia penal en consonancia con los principios de reconocimiento mutuo. Asimismo, fue concebido para establecer un sistema informático para el intercambio de información penal.

Los cinco objetivos generales del JPEN, enumerados en el artículo 2 de la Decisión, son:

¹ Artículo 16, apartado 3, letra d), de la Decisión del Consejo n.º 2007/126/JAI, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia penal», integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia». <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=ES>

² El informe de evaluación *a posteriori* del evaluador externo está disponible en la siguiente dirección: Informe principal: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf, Anexos: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf

El informe de evaluación intermedia del evaluador externo está disponible en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim_evaluation_report_2011_en.pdf

- fomentar la cooperación judicial para contribuir a la creación de un auténtico espacio judicial europeo en el ámbito penal basado en el mutuo reconocimiento y en la confianza recíproca;
- fomentar la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros, en la medida necesaria para mejorar la cooperación judicial;
- promover una reducción de los actuales obstáculos legales al buen funcionamiento de la cooperación judicial, con objeto de reforzar la coordinación de las investigaciones y de aumentar la compatibilidad de los sistemas judiciales vigentes en los Estados miembros de la UE, a fin de posibilitar la adecuada actuación consecutiva a las investigaciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros;
- mejorar los contactos, el intercambio de información y las buenas prácticas entre autoridades legislativas, judiciales y administrativas y los profesionales de la justicia (abogados y otros profesionales que participen en la administración de justicia), y propiciar la formación de los miembros del poder judicial, a fin de aumentar la confianza recíproca;
- aumentar aún más la confianza recíproca, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas y de los acusados.

Los objetivos específicos del JPEN, enumerados en el artículo 3 de la Decisión, son:

- favorecer la cooperación judicial;
- mejorar el conocimiento recíproco de los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros en materia penal y promover y reforzar la constitución de redes, la mutua cooperación, y el intercambio y la difusión de la información, experiencias y mejores prácticas;
- velar por la adecuada ejecución y la correcta y concreta aplicación y evaluación de los instrumentos comunitarios en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal;
- mejorar la información sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y el acceso a la justicia;
- propiciar la formación sobre la Unión y el Derecho comunitario de los jueces, los abogados y otros profesionales que participen en la administración de la justicia;
- determinar las condiciones generales necesarias para desarrollar la confianza recíproca;
- crear y establecer un sistema informatizado de intercambio de información sobre los registros de penados y financiar estudios orientados al desarrollo de otros tipos de intercambio de información.

Para alcanzar estos objetivos, el programa financió actividades a través de tres tipos diferentes de apoyo financiero: subvenciones para actividades; subvenciones de funcionamiento; y contratos públicos³.

Las subvenciones para actividades fueron concedidas a proyectos específicos transnacionales de interés para toda la Unión; proyectos nacionales que fueran preparatorios o complementarios de proyectos transnacionales o acciones de la Unión; y proyectos nacionales que contribuyeran a desarrollar métodos o técnicas innovadores susceptibles de ser transferidos.

Las subvenciones de funcionamiento fueron concedidas a ONG u otros organismos que perseguían objetivos de interés general europeo en el ámbito de la justicia penal; o a la Red Europea de

³ Artículo 7 de la Decisión del Consejo n.º 2007/126/JAI, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia penal», integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

Formación Judicial (REFJ), concretamente para cofinanciar los gastos vinculados a su programa de trabajo permanente de formación judicial⁴.

La Comisión también utilizó la financiación del JPEN para llevar a cabo actividades específicas que consideraba importantes. Entre otras, estudios; investigación; y la creación y ejecución de proyectos informáticos concretos para facilitar el intercambio y difusión de información.

El programa de trabajo anual de 2010 incluía subvenciones para actividades concretas para cofinanciar proyectos de justicia en red. En 2013, se lanzó una convocatoria de propuestas específica para financiar proyectos de formación judicial.

El programa estaba dirigido al apoyo de los siguientes grupos objetivo: profesionales del Derecho; representantes de los servicios de asistencia a las víctimas; otros profesionales que participasen en la administración de la justicia; autoridades nacionales; ciudadanos de la Unión en general.

El presupuesto total previsto para el JPEN entre enero de 2007 y diciembre de 2013 era de 196 millones EUR (véase el Cuadro 1-1 Desglose presupuestario previsto para el JPEN para el periodo 2007-2013)⁵.

Cuadro 1-1 Desglose presupuestario previsto para el JPEN para el periodo 2007-2013

	Subvenciones para actividades	Subvenciones de funcionamiento ⁶	Contratación pública	Total
	Importe (EUR)	Importe (EUR)	Importe (EUR)	Importe (EUR)
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
Total	114 860 000	49 560 000	31 940 000	196 360 000

Fuente: Programa JPEN — Programas de trabajo anual (2007-2013)

La mayor parte del apoyo financiero del presupuesto del JPEN fue asignado a subvenciones para actividades (64 %). Las subvenciones de funcionamiento para cofinanciar el programa de trabajo anual de las ONG y los gastos vinculados al programa de trabajo permanente de la REFJ representaron un 20 % del presupuesto total del programa. El resto del presupuesto fue asignado a contratos públicos⁷.

Según lo indicado anteriormente, la financiación del JPEN se otorgó a través de subvenciones para actividades y de funcionamiento, convenios marco de cooperación y contratos públicos. En el Cuadro 1-2 se resume el número de acciones distintas financiadas cada año del período de ejecución del

⁴ Artículo 6 de la Decisión del Consejo n.º 2007/126/JAI, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia penal», integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

⁵ Según el artículo 13 de la Decisión del Consejo n.º 2007/126/JAI, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia penal», integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia», «los recursos presupuestarios destinados a las acciones previstas en el programa se consignarán como créditos anuales en el presupuesto general de la Unión Europea. La autoridad presupuestaria autorizará los créditos anuales disponibles dentro de los límites del marco financiero.»

⁶ Las asignaciones de subvenciones de funcionamiento también incluyen el dinero asignado a monopolios y convenios marco de cooperación.

⁷ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

programa. Las convocatorias de propuestas de subvenciones para actividades y de funcionamiento se dividieron para los años 2011 y 2012.

Cuadro 1-2 Número de acciones financiadas por año

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	TOTAL
Subvenciones para actividades	56	41	32	49		53	–	49	280
Subvenciones para actividades concretas	–	–	2	–		2	–	–	4
Subvenciones de funcionamiento	5	7	13	8		–	10	7	50
TOTAL	61	48	47	57		55	10	56	334

Nota: el cuadro difiere del número de proyectos analizados para esta evaluación ya que la documentación no estaba disponible para todos los proyectos.

Los proyectos del JPEN fueron dirigidos principalmente por autoridades nacionales, tales como ministerios de justicia o interior (22 % de todas las organizaciones dirigentes); a continuación, por ONG, plataformas o redes (18 %); redes, plataformas o foros europeos (17 %); y otros centros educativos o de formación (10 %).

Esto concuerda con lo afirmado en la decisión de base según la cual las organizaciones pueden acceder al programa.

Las subvenciones para actividades fueron otorgadas a organizaciones que cooperaban en el marco de una asociación. La composición de las asociaciones muestra que los socios más comunes eran las ONG nacionales, incluidas las plataformas y redes nacionales, las universidades y las autoridades nacionales. Estos socios representaban el 19 %, 16 % y 15 % de la cifra total respectivamente. La composición de las asociaciones no se menciona específicamente en la decisión de base⁸.

Gráfico 1-1 inferior muestra los principales tipos de actividades que abordan las subvenciones para actividades (izquierda) y las subvenciones de funcionamiento (derecha). La mayor parte de los proyectos financiados a través de subvenciones para actividades se centran en actividades de sensibilización, información y difusión (22 %); a continuación, en actividades de análisis (22 %); aprendizaje mutuo, intercambio de buenas prácticas, cooperación (21 %); y actividades de formación (19 %).

Las principales actividades llevadas a cabo a través de subvenciones de funcionamiento fueron actividades de sensibilización, información y difusión (18 %); a continuación, apoyo a los principales agentes (17 %); aprendizaje mutuo, intercambio de buenas prácticas, cooperación (15 %); y actividades de formación (15 %).

⁸ *Ibidem*, p. 4.

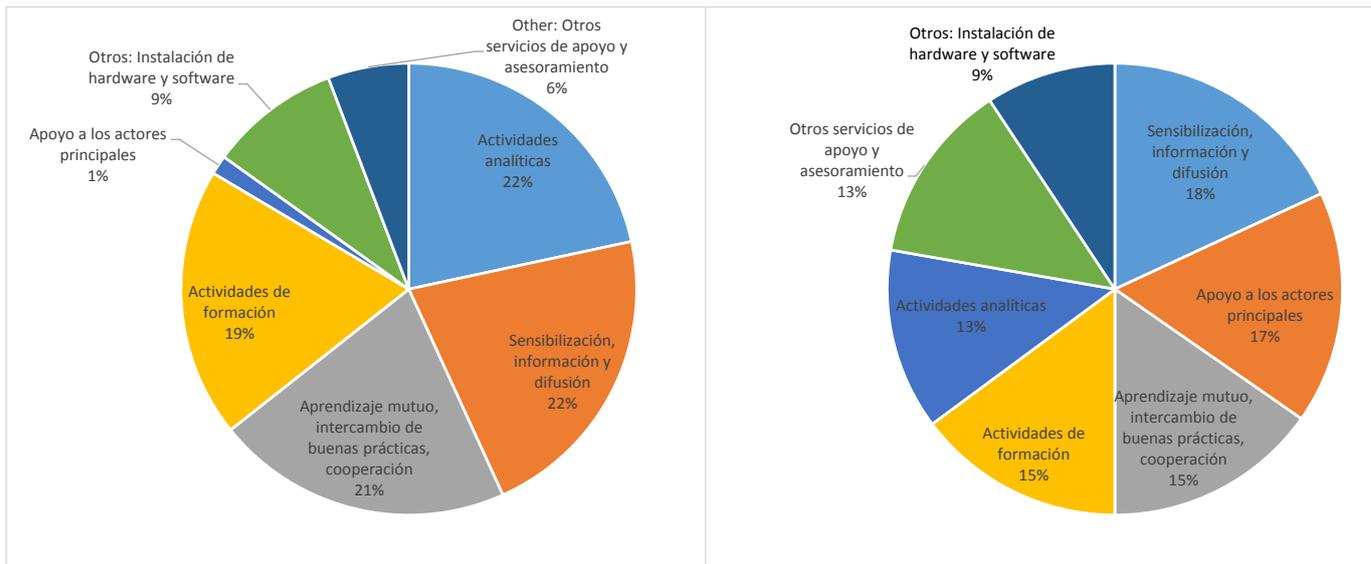


Gráfico 1-1 Subvenciones para actividades del JPEN por actividad principal (izquierda) y subvenciones de funcionamiento del JPEN por actividad principal (derecha)

Los contratos públicos se centraron en tres actividades principales: estudios; organización de actos y de reuniones; y servicios informáticos.

También se usaron contratos públicos para el mantenimiento del sitio web de e-Justicia. La contratación pública de servicios también se empleó en servicios de expertos con arreglo al mecanismo de cooperación y verificación para Rumania y Bulgaria.⁹

⁹ *Ibíd.*, p. 4.

2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 PERTINENCIA DEL PROGRAMA

La pertinencia de un programa se evalúa en función de la medida en que sus acciones abordan lógicamente sus objetivos, las necesidades estratégicas de la UE en general y las necesidades de los grupos destinatarios.

El análisis de los objetivos y prioridades del programa muestra que aunque estos eran muy específicos, alcanzables y realistas, no podían medirse o, en la mayoría de los casos, no estaban delimitados en el tiempo. Las convocatorias de propuestas incluían cada vez más detalles respecto a las expectativas de las convocatorias para los proyectos financiados (en relación con diferentes prioridades). La finalidad de la mayoría de los ámbitos prioritarios estaba en concordancia con los objetivos y políticas de la UE, en particular, en la segunda mitad del programa¹⁰.

La pertinencia del programa para estos objetivos y para las prioridades políticas más amplias de la UE fue un criterio de selección fundamental en todas las convocatorias de subvenciones para actividades y subvenciones de funcionamiento. Una evaluación de los objetivos operativos de los beneficiarios de subvenciones para actividades y subvenciones de funcionamiento muestra la coherencia entre los objetivos operativos de los proyectos y los del programa. Además, el análisis de las subvenciones para actividades y las subvenciones de funcionamiento demuestra que todas las acciones financiadas a través de subvenciones para actividades y la mayoría de las acciones financiadas a través de subvenciones de funcionamiento se adecuaban claramente a las prioridades del programa.¹¹

Los tipos de actividades cubiertas por el programa también eran muy pertinentes para los objetivos de este y se ajustaban a lo dispuesto en el artículo 4 («Acciones subvencionables») de la Decisión del Consejo 2007/126/JAI sobre el JPEN. Un gran número de acciones seleccionadas para recibir subvenciones o contratos públicos entre 2007 y 2013 entraban dentro de las siguientes categorías:

- *actividades de formación*, principalmente para profesionales del Derecho o del poder judicial;
- *aprendizaje mutuo o intercambios* entre autoridades u organizaciones de los Estados miembros (por ejemplo, a través de simposios, seminarios y difusión de buenas prácticas);
- *desarrollo o instalación de hardware o software* para facilitar los procedimientos judiciales y el acceso a la información sobre justicia a nivel nacional o de la UE (e-Justicia);
- *servicios de asesoramiento y apoyo* (incluidos sitios web de información y asesoramiento);
- *actividades de investigación y análisis* para evaluar la aplicación del Derecho de la UE en los Estados miembros o identificar marcos legislativos nacionales para evaluar la compatibilidad con la legislación de la UE. Asimismo, estas actividades exploraron métodos para aplicar diferentes formas de justicia (por ejemplo, justicia reparadora o alternativas a la detención) o analizaron los obstáculos con los que se encontraba la justicia en la UE. Algunas de ellas incluían evaluaciones de obstáculos para la aplicación del Derecho de la UE y la confianza recíproca¹².

Además, las subvenciones se otorgaron a muchas de las principales organizaciones que participaron en la promoción de un espacio común europeo de justicia. Por ejemplo, se concedieron subvenciones a las principales redes y ONG que trabajaban en formación (por ejemplo, REFJ); libertad vigilada (Confederación de la Libertad Vigilada Europea - CEP); derechos jurídicos (Advice on Individual Rights in Europe - AIRE); apoyo a las víctimas (Victim Support Europe — VSE); protección de sospechosos e inculpados (Fair Trials); y justicia reparadora (Foro Europeo de Justicia Reparadora - EFRJ)¹³.

¹⁰ *Ibidem*, p. 5.

¹¹ *Ibidem*, p. 7.

¹² Por ejemplo, un proyecto del «Legal Experts Advisory Panel» debatió los obstáculos existentes para la cooperación judicial o la confianza recíproca en la UE y recomendó diferentes formas de mejorar estos aspectos.

¹³ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 9

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Debido a que el JPEN se centraba en la mejora de la cooperación judicial y la confianza recíproca (y tenía como objetivo apoyar la creación de un espacio judicial europeo), también era esencial que el programa involucrara a socios y beneficiarios finales de diferentes Estados miembros de la UE. El JPEN también incluía acciones nacionales (40 de las 284 subvenciones para actividades, véase más abajo, 2.6.2 Valor añadido para la UE y para los beneficiarios de las subvenciones). Estas fueron acciones pertinentes para el programa.

2.1.1 Prioridades establecidas en las convocatorias de propuestas y acciones seleccionadas y su pertinencia para las políticas

Los principales instrumentos legislativos en vigor e introducidos durante el periodo en cuestión constaban de instrumentos que preveían el *reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales de los Estados miembros*; instrumentos que preveían *alternativas a la detención*; instrumentos que apoyaban la *cooperación judicial en la aportación de pruebas* a otros Estados miembros; instrumentos que introducían disposiciones sobre *derechos procesales*; e instrumentos que *apoyaban a las víctimas y garantizaban sus derechos*.

Las prioridades anuales del JPEN reflejan cambios en la política de la UE sobre justicia penal¹⁴.

La Comisión aplicó y fomentó diferentes instrumentos prácticos para apoyar los principales instrumentos legislativos. El objetivo era mejorar la cooperación judicial y el reconocimiento mutuo de las resoluciones así como el acceso de los ciudadanos a la justicia. Estos instrumentos prácticos incluían¹⁵:

- *el Portal Europeo de e-Justicia* — un sitio web informativo pensado para los ciudadanos, las empresas, los profesionales del Derecho y del poder judicial que recoge información sobre derechos, servicios disponibles y herramientas adecuadas para sus distintas necesidades;
- *el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS)* — un sistema informatizado creado para lograr un intercambio eficiente de información sobre las condenas penales entre los Estados miembros;
- *la Red Judicial Europea (RJE)* — una red para fomentar la cooperación judicial en materia penal entre los países de la UE;
- *formación judicial*.

Desde 2010, las prioridades, establecidas en las convocatorias de propuestas y los programas de trabajo, se volvieron más «SMART» (específicas, medibles, alcanzables, realistas y acotadas en el tiempo) en la medida en que eran más específicas con respecto al contenido previsto de los proyectos que las abordaban. También se volvieron más receptivas a las políticas y la legislación. Estas mejoras fueron el resultado de cambios institucionales en la Comisión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que contemplaba otorgar más poder a la Comisión en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Además, en 2010, la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad (DG JLS) se dividió en la Dirección General de Asuntos de Interior y la Dirección General de Justicia (en la que entraba el JPEN), a las que se otorgó mayor responsabilidad¹⁶.

Las acciones financiadas a través de subvenciones para actividades y subvenciones de funcionamiento estaban destinadas principalmente a apoyar la aplicación de la legislación vigente¹⁷. Asimismo, las acciones seleccionadas apoyaron de forma indirecta una nueva evolución política en la medida en que facilitaron el intercambio de ideas y el debate sobre los obstáculos con los que se encontraban la justicia y la cooperación en la UE entre los ministerios de justicia y los miembros del poder judicial y profesionales del Derecho en la UE. De las 334 subvenciones, 16 de ellas identificaron y generaron recomendaciones políticas¹⁸.

¹⁴ *Ibidem*, p. 11.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 10 a 11.

¹⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

El hecho de que los ámbitos de prioridad de las convocatorias de propuestas estuvieran acompañados de una descripción del contenido previsto de los proyectos hizo que dichos ámbitos fueran más específicos y ayudaran a los solicitantes de subvenciones a asegurarse de que sus proyectos fueran pertinentes para los objetivos de la UE. Además, dado que los ámbitos de prioridad seguían estrechamente los objetivos del programa y los objetivos políticos de la UE, fue fácil para las acciones seleccionadas fijar dichos objetivos.

Casi todas las organizaciones que generaron estos productos eran importantes plataformas europeas u ONG que tenían un papel principal en el control de aspectos específicos de la justicia penal en la UE; a saber, la Confederación de la Libertad Vigilada Europea (CEP); el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE); la Organización Europea de Prisiones y Servicios Correccionales (EuroPris); Fair Trials International (FTI); el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil; VSE; y el Consejo Irlandés para las Libertades Civiles.

Dado que estos organismos son redes con una visión general de la UE y una sólida experiencia en estos ámbitos, son capaces de proporcionar recomendaciones políticas.

Los servicios adquiridos mediante financiación del JPEN también eran pertinentes para el programa y los amplios objetivos de la UE, ya que se centraban principalmente en el desarrollo del Portal de e-Justicia y sus módulos o en evaluaciones de impacto y otros estudios para respaldar un mayor desarrollo de la legislación y las políticas estableciendo un espacio común europeo de justicia penal.¹⁹

2.1.2 Pertinencia del programa para las necesidades del grupo destinatario

Un total de 70 de los 97 participantes en la encuesta en línea indicaron que realizaron evaluaciones de necesidades para apoyar el diseño y desarrollo de sus proyectos. Sin embargo, otros análisis de la documentación del proyecto de dieciséis formularios de solicitud mostraron que solo seis se habían desarrollado sobre la base de una evaluación de necesidades. Es cierto que realizar dicha evaluación y proporcionar pruebas que la respaldaran no era un requisito específico. Sin embargo, si los solicitantes de subvenciones la hubieran llevado a cabo, esta habría ofrecido una indicación mucho más clara de la pertinencia de sus proyectos, habría mejorado la calidad de su estudio y habría ofrecido una referencia para evaluar el éxito del proyecto en una fecha posterior. Los proyectos que no se basan en una evaluación de necesidades aún pueden ser relevantes para las necesidades de los grupos destinatarios, pero la ausencia de este tipo de evaluación entraña el riesgo de que se hubiesen podido utilizar métodos o medios más relevantes para apoyar a los grupos destinatarios²⁰.

Por otro lado, de los 97 participantes en la encuesta en línea, 69 (81,2 %) indicaron que habían recibido comentarios positivos de sus grupos destinatarios en cuanto a la relevancia del proyecto. Una de las razones de los altos niveles (81 %) de comentarios positivos de los grupos destinatarios de los que se ha informado puede ser que el (tipo de) agente encargado de ejecutar el proyecto sea el mismo que los agentes que se beneficiaban de él. Más concretamente, cabe suponer que los miembros del poder judicial, los profesionales del Derecho, etc. solicitaron ofrecer formación a sus homólogos y a los de otros Estados miembros u organizar reuniones con sus homólogos u otros expertos de otros Estados miembros. De forma similar, las autoridades nacionales solicitaron subvenciones para ayudarles a crear registros de antecedentes penales compatibles con ECRIS u otros centros de justicia en red con el fin de armonizar sus sistemas judiciales con los del resto de Estados miembros²¹.

2.2 COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD

2.2.1 Complementariedad con otros programas de la UE

El artículo 12 de la Decisión del Consejo n.º 2007/126/JAI por la que se establece el JPEN define las posibilidades de complementariedad y creación de sinergias con otros instrumentos financieros de la UE, a saber, el programa de Justicia Civil (JCIV); el programa de Prevención y Lucha contra la

¹⁹ *Ibidem*, p. 5.

²⁰ *Ibidem*, pp. 13-14.

²¹ *Ibidem*, p. 14.

Delincuencia (ISEC); el programa de Prevención, Preparación para la Intervención y Gestión de las Consecuencias del Terrorismo y de otros Riesgos en materia de Seguridad (CIPS); el programa de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (conocido como «fondos SOLID»); y el programa Estadístico de la Unión.

Otros instrumentos de la UE con potencial en cuanto a complementariedad o solapamiento con el JPEN eran el Programa Daphne III; el programa de Derechos Fundamentales y Ciudadanía (FRC); el programa de Aprendizaje Permanente (PAP); el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo (FP7); y Horizonte 2020: el nuevo programa de investigación e innovación de la UE.

Estos programas eran similares al JPEN en cuanto a objetivos y temas. Sin embargo, el hecho de que los objetivos del JPEN fueran específicos facilitó que pudiera evitarse el solapamiento con otros programas de la DG de Justicia que diferían del JPEN en términos de:

- ámbitos jurídicos cubiertos — el JPEN cubre el Derecho penal, el JCIV cubre el Derecho civil y el FRC cubre los derechos fundamentales;
- objetivo — todos se centran en las víctimas pero el programa Información y prevención en Materia de Drogas (DPIP) y el programa Daphne III abordaban grupos específicos de víctimas y tenían en cuenta la prevención de daños y la asistencia posterior a estos. El DPIP y el Daphne III también se centran más en el tratamiento y la protección que el JPEN, el cual estaba más dirigido al recorrido de las víctimas a través del sistema de justicia penal;
- grupos destinatarios o resultados — como en el caso del ISEC, el Daphne III y el DPIP.

Asimismo, los objetivos de los programas de la DG CONNECT y los del FP7 son coherentes con el JPEN pero no se solapan necesariamente con este²².

El programa PROGRESS y el Fondo Social Europeo (FSE) también financiaron la formación del poder judicial pero ambos complementaban al JPEN: el programa PROGRESS financió la formación relativa a la igualdad de género y a la lucha contra la discriminación para el poder judicial (labor que no realizaba ningún otro programa); y el FSE financió principalmente la formación nacional.

Por el contrario, el valor añadido de la formación financiada por el JPEN era que esta era siempre transnacional (ya que los participantes se beneficiaban del aprendizaje acerca de otros Estados miembros y de una mayor cooperación transnacional).

El Cuadro 2-1 inferior muestra las posibilidades de coherencia y complementariedad de los objetivos y áreas temáticas del JPEN con los programas de financiación de la UE seleccionados.

Cuadro 2-1 Posibilidades de complementariedad y solapamiento de objetivos: JPEN y programas de la UE

Cooperación judicial	Fomento de la compatibilidad de la legislación	Intercambio de información y buenas prácticas (en justicia penal)	Justicia en red	Formación del poder judicial	Protección de los derechos de las víctimas y los acusados	Justicia Penal
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
				Daphne III	Daphne III	
			DG Connect			
		FP7 / Horizon 2020				

A la hora de preparar los programas de trabajo anuales, se aumentó la complementariedad y la coherencia entre los programas de la DG de Justicia a través de consultas y grupos interservicios de la Comisión, en los que se debatieron la complementariedad y los posibles solapamientos en la programación con otras DG. La Comisión presentó el programa de trabajo anual y sus prioridades al

²² *Ibidem*, p. 16.

Comité del programa para que los Estados miembros identificasen posibles problemas de complementariedad y coherencia con otras iniciativas nacionales o de la Unión²³.

2.2.2 Complementariedad entre proyectos

En las fases de selección, control y presentación de informes de proyectos del ciclo del programa, la Comisión no aplicó mecanismos para mejorar la complementariedad, excepto aquellos destinados a compartir recursos (es decir, el Portal de e-Justicia) con el programa de Justicia Civil (JCIV).

En lo referente a los proyectos, los beneficiarios de subvenciones trataron de establecer sinergias con sus homólogos u otras organizaciones que ejecutaban proyectos financiados por el JPEN u otros programas de las UE; o con proyectos financiados a través de mecanismos nacionales o internacionales.

Casi dos tercios de los participantes en la encuesta en línea señalaron que se estableció algún tipo de sinergia con otros proyectos del JPEN (29 %), de otros programas de la UE (20 %), de programas nacionales (20 %) o de programas internacionales (5.5 %)²⁴. Sin embargo, no todos los encuestados dieron ejemplos de las sinergias que habían creado, por lo que no siempre fue posible corroborar la información facilitada.

Los beneficiarios de subvenciones trataron de aumentar los efectos de sus proyectos financiados a través del JPEN a partir de los resultados de otros proyectos; diseñando el proyecto en torno a las buenas prácticas establecidas en otros programas; y difundiendo los resultados de los proyectos en redes establecidas en otros proyectos.

Uno de los beneficiario mencionó haber difundido los resultados del proyecto en reuniones de usuarios finales de otro proyecto financiado por el programa FP7 de la DG de Investigación. Otro encuestado explicó que había usado herramientas desarrolladas en un proyecto financiado por el PAP. Los resultados de los proyectos del JPEN también se difundieron en conferencias organizadas con financiación procedente de otros programas de la UE²⁵.

2.3 EFICACIA

Un programa es eficaz en la medida en que ha logrado alcanzar sus objetivos. El éxito del JPEN también puede medirse en la medida en que cada uno de sus proyectos alcanzó satisfactoriamente sus propios objetivos.

2.3.1 Logros del programa

En líneas generales, las actividades realizadas han cumplido los objetivos del programa, en particular, los objetivos específicos sobre formación del poder judicial y cooperación judicial. Resulta difícil evaluar en qué medida se materializaron los productos de los proyectos (en comparación con los productos previstos) ya que el requisito exigido a los solicitantes de una subvención de identificar un objetivo cuantificable para sus productos solo se introdujo al final del programa. Según los informes voluntarios de los beneficiarios de subvenciones, parece que la mayor parte de los proyectos (alrededor del 70 %) fueron eficaces a la hora de lograr los resultados buscados, mientras que casi dos tercios lograron alcanzarlos en su totalidad²⁶.

En líneas generales, las subvenciones para actividades y las subvenciones de funcionamiento generaron productos y resultados positivos, especialmente en²⁷:

²³ *Ibidem*, p. 20.

²⁴ 26 de ellos (27 % del total) afirmaron que no se estableció ninguna sinergia y 11 respondieron «No lo sé». Existe un leve problema metodológico con estos datos: no todos los encuestados tuvieron la opción de responder «No» o «No lo sé» porque estas dos categorías fueron añadidas después de haberse iniciado la encuesta. Un total de 17 encuestados no tuvieron dicha opción y, por lo tanto, de los 33 que no dieron una respuesta a esta pregunta, 17 podían haber respondido «No» o «No lo sé» si hubieran tenido la posibilidad de hacerlo.

²⁵ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 21
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁶ *Ibidem*, p. 22.

²⁷ *Ibidem*, p. 45.

- formación del poder judicial, lo cual ayudó a mejorar la confianza recíproca (aunque no pudo medirse hasta qué punto) y benefició a casi 26 000 jueces, fiscales y otros profesionales en casi todos los Estados miembros;
- mejora de la cooperación entre el poder judicial y los ministerios de justicia de los Estados miembros, con casi mil asociaciones creadas, casi todas de carácter bilateral;
- mayor compatibilidad de las normas (o mejor comprensión de las diferencias), a través de estudios, aprendizaje mutuo y promoción de buenas prácticas destinados a su armonización. Asimismo, estas medidas favorecieron la (mejor) aplicación de la legislación de la UE aumentando los conocimientos y habilidades de aquellos que la aplicaban a nivel nacional;
- abordando los diferentes obstáculos con los que se encuentra la cooperación judicial actual mediante el desarrollo de unos adecuados servicios, investigación, aprendizaje mutuo y redes. Entre los obstáculos abordados se encuentran: falta de comprensión y conocimiento, canales de comunicación y plataformas de cooperación, diferencias lingüísticas, etc.
- aumento de la capacidad de las organizaciones que ofrecen apoyo a las víctimas y los acusados.

El JPEN tuvo unos notables efectos en la mejora de la **cooperación judicial** entre el poder judicial y los ministerios de justicia de los Estados miembros, en gran medida gracias al número de asociaciones bilaterales creadas. Se formaron al menos 947 asociaciones, de las que 826 fueron entre Estados miembros. Algunos de los productos y resultados de los proyectos transnacionales incluyeron²⁸:

- mejora de la cooperación bilateral entre los fiscales de los Estados miembros en materia de equipos conjuntos de investigación en casos transfronterizos;
- aumento de la experiencia en materia de procesamiento de nacionales de la UE acusados de delitos en otros Estados miembros;
- diálogo conjunto de problemas comunes, entre otras medidas, a través de la creación de grupos de trabajo a nivel de la UE como el «Legal Experts Advisory Panel».

El JPEN fomentó claramente la **cooperación y compatibilidad judiciales** entre las normas de los Estados miembros y también ayudó a reducir algunos obstáculos jurídicos.

El programa fomentó la compatibilidad de las normas entre los Estados miembros a través de las siguientes medidas²⁹:

- mejora del conocimiento de las diferencias en la legislación y las prácticas de los Estados miembros e identificación de posibles soluciones para reducir dichas diferencias;
- fomento de buenas prácticas y de una mayor armonización;
- intensificación del diálogo entre los responsables de mantener y modificar las normas sobre justicia penal, incluida la creación de grupos de trabajo entre los Estados miembros para debatir e identificar soluciones para los obstáculos presentes a la hora de aplicar la legislación de la UE;
- fomento de una (mejor) aplicación de la legislación de la UE a través de un mejor conocimiento de esta por parte de los Estados miembros así como de su capacidad para aplicarla.

A fin de reducir los obstáculos lingüísticos, el JPEN identificó el acceso a los servicios de interpretación como una prioridad de financiación, concediendo subvenciones a la formación lingüística de jueces y fiscales y la evaluación de servicios lingüísticos en los Estados miembros. Debido a la pequeña envergadura de esta formación lingüística, es improbable que tuviera unos efectos importantes en la reducción de los obstáculos lingüísticos. Sin embargo, ayudó a la **formación del poder judicial** y fomentó la formación lingüística de los profesionales del Derecho³⁰, lo cual es una de las prioridades de la Comisión³¹.

²⁸ *Ibidem*, p. 26.

²⁹ *Ibidem*, p. 27.

³⁰ *Ibidem*, pp. 27 a 28.

³¹ Véase la Comunicación «Crear confianza en una justicia europea: nueva dimensión de la formación judicial europea» de 2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:ES:PDF>.

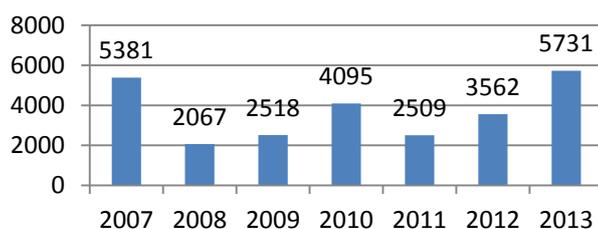
Uno de los tipos esenciales de acción financiada (47 subvenciones para actividades más 10 contratos públicos por valor de 4,2 millones EUR) fue el apoyo a los Estados miembros para la modificación de sus registros de antecedentes penales para hacerlos compatibles a nivel de la UE y permitir su intercambio a través de ECRIS. Aunque los socios del proyecto señalaron algunos problemas de ejecución en la configuración de ECRIS en los Estados miembros, el sistema fue creado con éxito en 2012, lo cual significa que las acciones del JPEN en este ámbito fueron, al menos, parcialmente eficaces³².

En la medida en que las acciones del JPEN apoyaron la mejora del *diálogo y los intercambios entre los Estados miembros* así como el fomento de la cooperación judicial, el programa ha mejorado los contactos y el intercambio de información y buenas prácticas entre las autoridades jurídicas, judiciales y administrativas. Al menos 187 acciones financiadas (de 334) incorporaron en sus proyectos el aprendizaje mutuo, el intercambio de buenas prácticas y la cooperación. Estas acciones ayudaron al intercambio de información y la intensificación de los contactos entre miembros nacionales del poder judicial. Las autoridades nacionales de 21 Estados miembros³³, incluidos 15 ministerios de justicia, gestionaron una o más subvenciones del JPEN. Muchas de estas subvenciones se usaron para modificar registros nacionales de antecedentes penales y hacerlos compatibles con el sistema europeo (ECRIS)³⁴.

Además de las acciones financiadas a través de subvenciones, la financiación del JPEN se usó para adjudicar contratos con consultores encargados de desarrollar y mantener el portal de e-Justicia³⁵.

Un total de 93 subvenciones del JPEN valoradas en más de 44 millones EUR (26 % del presupuesto total previsto del programa para el periodo 2007-2013) se destinó específicamente a la formación del poder judicial y los profesionales del Derecho. Esta formación benefició a 25 863 jueces, fiscales y otros profesionales durante el periodo evaluado, una media de 3 695 beneficiarios al año. Gráfico 2-1 muestra el número de profesionales del Derecho que participaron en estos eventos formativos cada año. Esto incluye la formación financiada a través de subvenciones para actividades, convenios marco de cooperación y subvenciones de funcionamiento para el REFJ

Gráfico 2-1 Número de participantes que se beneficiaron de la formación jurídica de la UE financiada por el JPEN entre 2007 y 2013



La Comisión ha fijado el objetivo de formar a la mitad de los profesionales del Derecho de la UE (un número estimado de 700 000) para el año 2020. Para poder lograrlo, al menos el 5 % de los profesionales de cada Estado miembro debe formarse todos los años hasta 2020, tanto si la formación se organiza a nivel local, nacional o europeo como si se realiza a través de agentes locales, nacionales o de la UE³⁶. Un informe de la Comisión de 2014 sobre formación jurídica europea demostró que el objetivo para los jueces se alcanzó en 2013 (véase el gráfico sobre el Gráfico 2-2), mientras que el objetivo de formación anual de fiscales se alcanzó en diecinueve Estados miembros.

³² Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 28 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

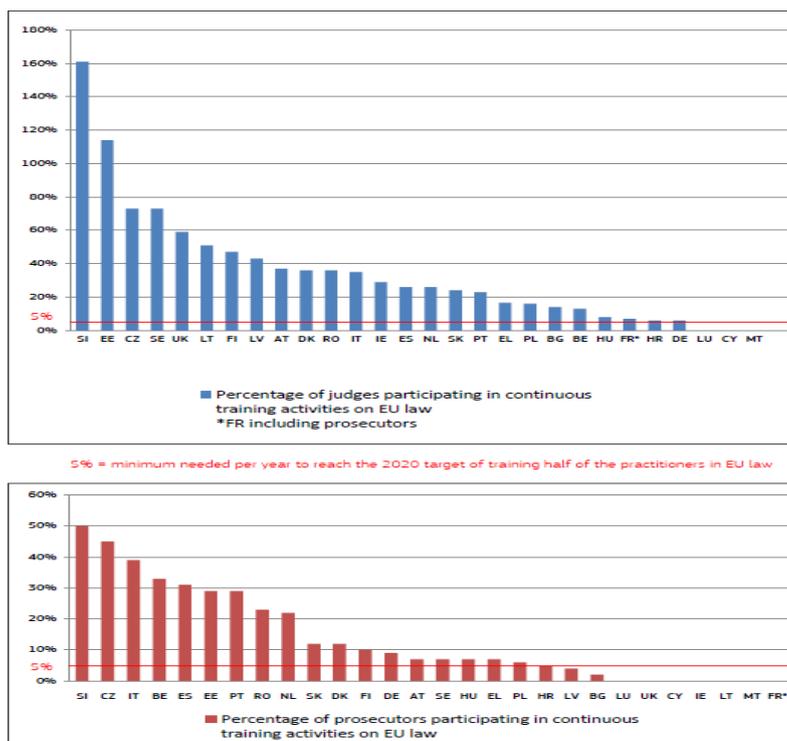
³³ Todos excepto Bélgica, Chipre, Dinamarca, Hungría, Malta, Suecia y Eslovaquia.

³⁴ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 27 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁵ *Ibidem*, p. 28.

³⁶ COM(2011) 551 final «Crear confianza en una justicia europea: nueva dimensión de la formación judicial europea» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:ES:PDF>

Gráfico 2-2 Número de jueces y fiscales que participaron en 2013 en formación continua en sus propios Estados miembros y, en el caso de los fiscales, en el extranjero



Fuente: Formación judicial europea 2014 Los gráficos incluyen la formación financiada a través de otros programas de la UE o por agencias de la UE, como los programas PROGRESS, de Justicia Civil y de Derechos Fundamentales y Ciudadanía.

Una gran parte de las subvenciones del JPEN se destinaron a proyectos directa o indirectamente centrados en los derechos de las víctimas y los acusados. Una de las principales formas en las que el JPEN ayudó a crear confianza recíproca sobre los derechos de las víctimas y de los acusados en la UE fue la financiación de plataformas europeas que trabajaban en estos ámbitos, en particular:

- Fair Trials International, que pretende, entre otras cosas, «apoyar y participar en un movimiento internacional (red) de defensores de los juicios justos (de profesionales de los derechos humanos)»; y
- Victim Support Europe (VSE), que es una red de organizaciones nacionales de apoyo a las víctimas que fomenta el establecimiento y desarrollo de derechos y servicios de las víctimas en toda Europa³⁷.

2.3.2 Logros del proyecto

La mayor parte de los proyectos (alrededor del 70 %) fueron eficaces a la hora de lograr los productos propuestos y sus objetivos. Sin embargo, casi una tercera parte no lo fue debido a que no alcanzaron satisfactoriamente sus objetivos (véase el Cuadro 2-2). Esto solo afectó significativamente a la consecución de los objetivos operativos del proyecto en unos cuantos casos (alrededor del 5 % de todos los proyectos finalizados). Aunque algunos de los obstáculos encontrados se debieron a factores externos imprevistos, algunos podrían haber sido identificados y mitigados como parte de una estrategia de evaluación de riesgos.

³⁷ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 28 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Cuadro 2-2 Causas de los problemas de ejecución que afectaron a los proyectos

Causa del problema	N.º de proyectos afectados
Cambios en el personal o personal insuficiente	5
Falta de tiempo	21
Obstáculo (externo) imprevisto	17
Problemas financieros o falta de financiación	12
Motivos técnicos (por ejemplo, problemas con los sistemas digitales, con el funcionamiento del software de e-Justicia)	5
Circunstancias que deberían haber sido identificadas como parte del modelo lógico (por ejemplo, falta de datos, falta de adopción por parte de los beneficiarios, problemas de calendario, coherencia con la evolución de las políticas, etc.)	15
Retrasos de la Comisión Europea	2
Cambios en el modelo lógico	7

Fuente: toda la documentación del proyecto ha sido identificada por ICF (n = 334)

Más de dos tercios de los proyectos finalizados se ejecutaron exactamente como estaban previstos, mientras que un tercio hizo al menos un cambio en la forma en que se ejecutaron los proyectos y programas de trabajo, en comparación con el diseño original³⁸.

2.4 SOSTENIBILIDAD Y TRANSFERIBILIDAD

La evaluación analizó si los resultados, productos y efectos de los proyectos eran sostenibles una vez transcurrido el período de financiación correspondiente. En la evaluación se identificaron tres niveles de sostenibilidad:

1. sostenibilidad a corto plazo, alcanzada principalmente mediante la difusión de los resultados de los proyectos;
2. sostenibilidad a medio plazo, que comprende la continuidad de los resultados logrados o las asociaciones creadas por los proyectos;
3. sostenibilidad a más largo plazo, que se consigue principalmente mediante la transferencia de los resultados de los proyectos a otros contextos, organizaciones y Estados miembros sin financiación adicional o únicamente con financiación reducida.

2.4.1 Continuidad de las actividades y productos de los proyectos y difusión

De los 121 proyectos finalizados que mostraron alguna prueba de sostenibilidad en sus informes finales, 39 (32 %) de ellos afirmaban en dichos informes que darían plena continuidad al proyecto gracias a que eran capaces de garantizar financiación adicional. Estos 39 proyectos trataban sobre el desarrollo de herramientas tales como ECRIS, servicios de apoyo a las víctimas y programas de justicia reparadora, es decir, sistemas o servicios que habían sido desarrollados y que necesitarían financiación adicional para su aplicación continuada. Sin embargo, este no era el caso de los proyectos del JPEN. De hecho, cuando las subvenciones para actividades o de funcionamiento se centrasen en la investigación, el proyecto no requeriría necesariamente financiación para su continuidad. De forma

³⁸ *Ibidem*, p. 31.

similar, los proyectos que se centran en formación o aprendizaje mutuo solo requerirían financiación adicional en caso de que la formación se ampliase a nuevos participantes³⁹.

Otros 28 proyectos afirmaron en sus informes finales que el proyecto continuaría parcialmente (por ejemplo, en el caso de que continuasen ciertos aspectos de la formación o cuando las conclusiones derivadas del proyecto fueran usadas para desarrollar o colaborar con nuevos proyectos). En estos casos, cabe asumir que se ha encontrado financiación para dicha continuidad parcial. Los resultados de la encuesta en línea sugerían que la mayor parte de los beneficiarios (71 %, o 61 de los 86 encuestados) necesitarían financiación adicional para dar continuidad a los proyectos y actividades. En las entrevistas de seguimiento, 25 de los 33 entrevistados afirmaron que se necesitaba financiación adicional para aspectos de seguimiento de los proyectos tales como formación y traducciones; ensayos de los productos desarrollados; y aplicación de metodologías.

Sin embargo, 20 de los 33 entrevistados también afirmaron que elementos como las actividades de difusión y de sensibilización podían continuar sin necesidad de financiación adicional⁴⁰.

En líneas generales, la difusión de los resultados de los proyectos por parte de la Comisión fue limitada, ya que esta confiaba principalmente en sus beneficiarios para que difundieran los productos directamente a sus grupos destinatarios, mientras que sus propios recursos humanos trabajaban principalmente en la gestión financiera. Hubo alguna publicación de materiales de formación, y se dio prioridad al control de gastos y presupuestos de los proyectos frente al seguimiento de los resultados. Solo se publicaron en el portal de e-Justicia algunos productos derivados de proyectos de formación. Los materiales de formación solo se subieron al portal de e-Justicia cuando los productos eran exhaustivos, relevantes y se ajustaban a un vacío en la cobertura (sobre todo, seminarios del Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), enlaces al REFJ y los sitios web del proyecto «Building Mutual Trust»^{41,42}).

La difusión era un requisito incluido en las convocatorias de propuestas y recibió el apoyo de la Comisión. Las convocatorias de subvenciones para actividades instaban a los solicitantes a mostrar un plan de difusión. Por el contrario, no se exigió a los solicitantes de subvenciones de funcionamiento detallar una estrategia de difusión. De los 95 participantes en la encuesta en línea, el 92 % (87 de ellos) afirmaron tener un plan definido para la difusión de los resultados de sus proyectos y actividades. Un análisis de doce solicitudes de subvenciones para actividades que cubrían todos los ámbitos de prioridad y todos los años del programa pone de manifiesto diferencias de calidad en las estrategias de difusión⁴³.

El análisis cuantitativo de la documentación de 334 subvenciones del JPEN muestra que, al menos, 197 (59 %) de los beneficiarios de una subvención llevaron a cabo campañas de sensibilización o actividades de difusión como parte de sus proyectos y programas de trabajo. El análisis de los productos de los proyectos (véase el Gráfico 2-3) incluido en los informes finales de los beneficiarios de subvenciones muestra que las principales herramientas de difusión fueron los eventos, los boletines o los folletos, así como otros productos. Algunos beneficiarios de subvenciones también crearon sitios web para difundir información sobre los proyectos, pero en el momento de la evaluación se comprobó que no todos estos sitios web se mantuvieron tras la finalización de la financiación del proyecto en cuestión.

³⁹ *Ibidem*, p. 36.

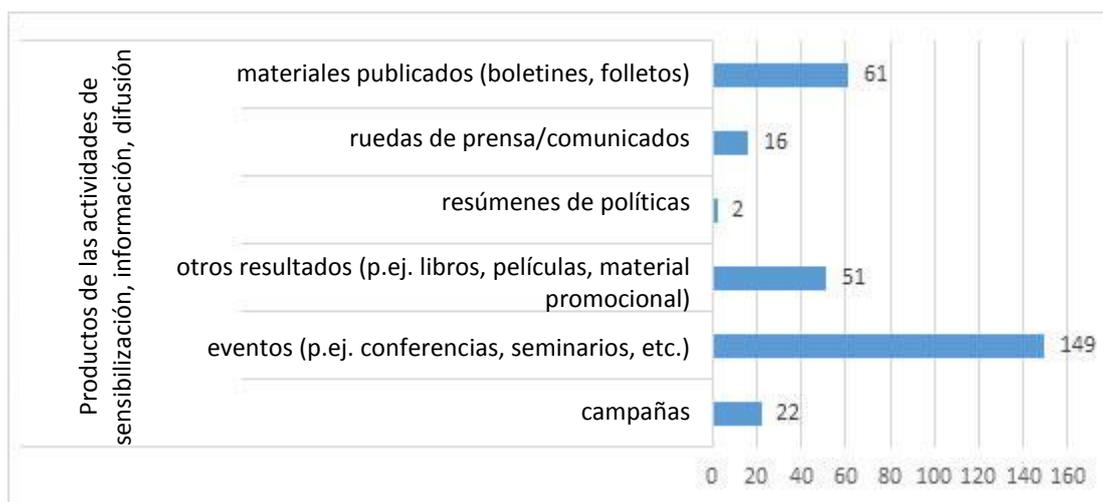
⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ El proyecto apoya la formación lingüística de los profesionales del Derecho.

⁴² Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, pp. 33-34
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴³ *Ibidem*, p. 34.

Gráfico 2-3 Productos de las actividades de difusión y de sensibilización (n=221)



Fuente: análisis de 221 subvenciones para las que existen informes finales

Sin embargo, el hecho de que estas actividades consiguieran atraer la atención de los responsables políticos e intensificar los contactos entre las autoridades de los diferentes Estados miembros sugiere que la difusión, al menos, fue efectiva en cierto modo. Un total de 44 participantes en la encuesta en línea informaron de que ya habían puesto en marcha productos en Estados miembros diferentes al propio de forma satisfactoria. Asimismo, 29 informaron que los resultados de los proyectos y actividades se habían integrado en las actividades políticas de uno o varios países diferentes⁴⁴.

2.4.2 Continuidad de las asociaciones tras la finalización del proyecto

De acuerdo con la información incluida en los informes finales, 17 asociaciones encargadas de aplicar las subvenciones del JPEN tendrían continuidad (total o parcial) tras la finalización del proyecto. Sin embargo, es probable que este número fuera mayor, ya que 71 de los 91 participantes en la encuesta en línea (78 %) afirmaron que su asociación ya tenía continuidad o seguramente la tendría tras la finalización del proyecto. Otro factor que debe tenerse en cuenta es que los beneficiarios de subvenciones que fueron entrevistados y que participaron en la encuesta en línea informaron positivamente acerca de los beneficios de las asociaciones formadas en virtud del JPEN. Los indicios derivados de las entrevistas de seguimiento con los beneficiarios de subvenciones sugerían que algunas de estas asociaciones ya se habían formado antes del comienzo del proyecto. Esta experiencia previa permitió la creación de equipos y su comunicación así como la resolución de conflictos y facilitó la creación de los primeros contactos dentro del nuevo proyecto⁴⁵. No se recogieron datos relativos a los motivos por los que las asociaciones no tuvieron continuidad.

2.4.3 Potencial de sostenibilidad y transferibilidad de los productos

La difusión de los productos y los resultados entre un público amplio puede incrementar su sostenibilidad. Muchos de los productos ya habían sido concebidos con vistas a utilizarse a nivel de la Unión (por ejemplo, la formación judicial de la REFJ se diseñó para participantes de múltiples Estados miembros, y el portal de e-Justicia para que lo utilizaran públicos de todos los Estados miembros). Algunos de los que no se habían diseñado con vistas a una aplicación a nivel europeo, sí lo habían sido para poder ser transferidos a otros Estados miembros.

Fue difícil para los beneficiarios de subvenciones demostrar la sostenibilidad de sus proyectos en el informe final. La razón fue que estos contaban solo con dos o tres meses entre el cierre del proyecto y el plazo de entrega del informe y ese espacio de tiempo no era suficiente para demostrar la sostenibilidad.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 36.

Muchos de los socios de proyecto entrevistados para la evaluación demostraron que habían diseñado su proyecto en torno a la idea de obtener productos claros, o resultados, muchos de los cuales serían transferidos a otros Estados miembros, o podrían serlo. Un total de 70 de los 89 participantes en la encuesta en línea expresaron asimismo la opinión de que todos o algunos de los productos podrían utilizarse sin cambios en más de un país, mientras que otros 22 indicaron que la transferencia podría hacerse con pequeñas alteraciones en más de un país. Asimismo, más de dos tercios de los encuestados (61) indicaron que los resultados de los proyectos y actividades podrían integrarse en las actividades políticas de uno o más países⁴⁶.

Los entrevistados también identificaron factores que podrían suponer un obstáculo a la hora de transferir completamente los resultados, a saber: la adaptación a la legislación específica de los países; los requisitos en materia de traducción; la madurez de los sistemas judiciales de los demás Estados miembros; el nivel de prioridad de un tema específico en el programa de un Estado miembro en particular; y la necesidad de un producto específico de un proyecto (es decir, una herramienta o método de formación).

2.5 EFICIENCIA Y POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN

Este apartado evalúa la eficiencia del programa en términos de:

- la suficiencia y eficiencia de los recursos financieros disponibles;
- la adecuación del dinero gastado en comparación con los efectos logrados;
- la medida en que la asignación de fondos entre los diferentes instrumentos de financiación fue adecuada y suficiente para la consecución de los objetivos del proyecto.

Este apartado también revisa la eficiencia de la gestión de la Comisión y considera si existe la posibilidad de simplificar la gestión del programa.

2.5.1 Suficiencia y eficiencia de los recursos financieros disponibles

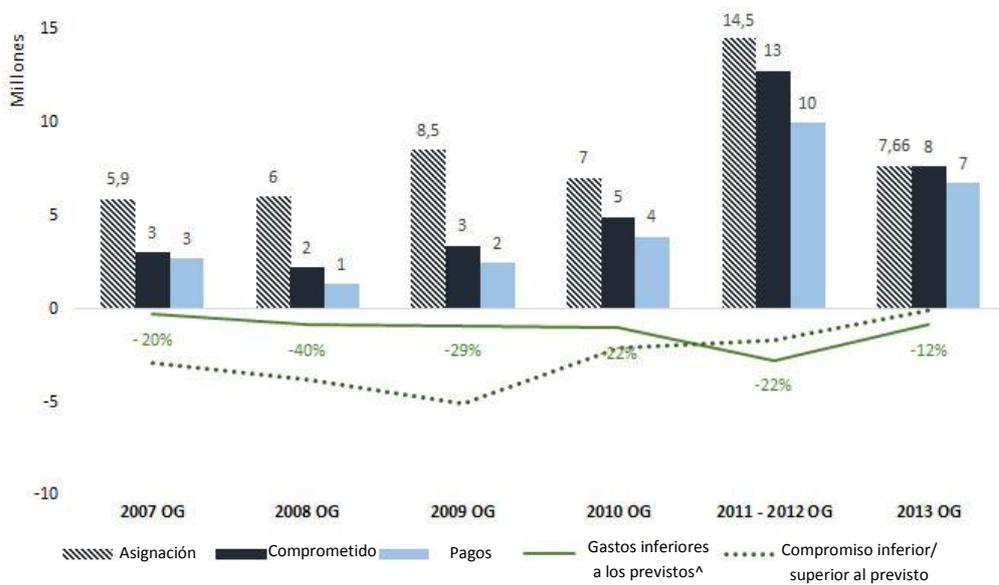
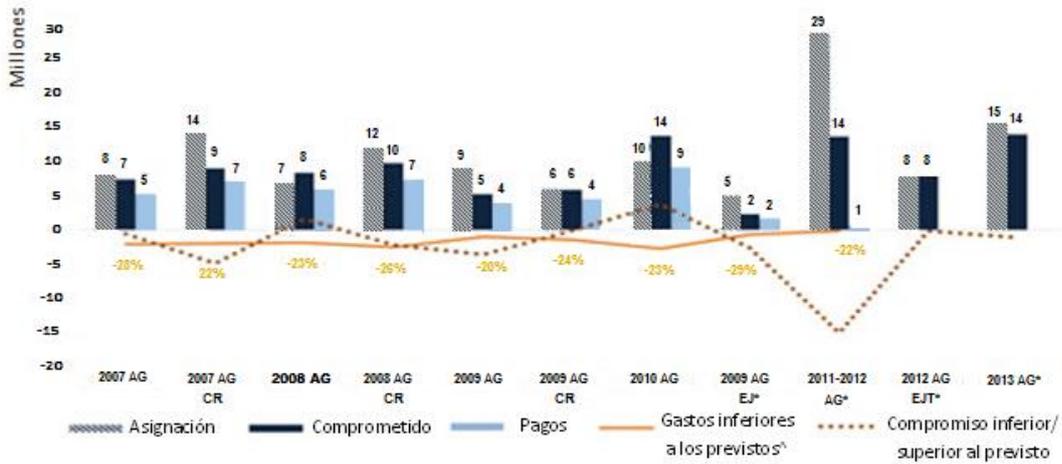
El análisis mostró que el presupuesto disponible para alcanzar los objetivos era suficiente, considerando que los objetivos del programa estuvieran bien expresados y no fueran excesivamente ambiciosos. Asimismo, los beneficiarios de subvenciones informaron de que, en general, las subvenciones fueron suficientes para permitirles lograr sus objetivos y marcar la diferencia en su ámbito.

Al comparar los fondos asignados con los fondos comprometidos (finalmente) se observa que los gastos inferiores a los previstos en el proyecto eran comunes al principio del programa: los compromisos de cada convocatoria eran sistemáticamente inferiores a las asignaciones iniciales, aunque se produjeron algunas mejoras en convocatorias posteriores (véase el

Gráfico 2-4). La explicación de este desfase inicial es que el JPEN era un programa nuevo dirigido a un grupo de interesados relativamente inexpertos en la solicitud de financiación. Los instrumentos de financiación utilizados se regían por unos principios claros y, en general, se usaron de forma eficiente.

Gráfico 2-4 Total de fondos asignados, comprometidos y desembolsados del JPEN y total de compromisos superiores o inferiores a los previstos y de gastos inferiores a los previstos por convocatoria de propuestas (subvenciones para acciones arriba y subvenciones de funcionamiento abajo)

⁴⁶ *Ibidem*, p. 37.



Nota: Las cifras de financiación de las subvenciones de funcionamiento también incluyen los convenios marco de cooperación y los monopolios de subvenciones de funcionamiento. Las cifras sobre asignaciones y proyectos financiados en los años 2011-2012 se han unificado. Los gastos inferiores a los previstos se han calculado como la diferencia entre la fondos comprometidos y pagados para todos los proyectos finalizados. * No todos los proyectos han finalizado (las cifras de gasto y de gastos inferiores a los previstos solo se refieren a proyectos finalizados). AP - antecedentes penales, EJ - e-Justicia, FJE - Formación judicial europea.

2.5.2 Dinero gastado en comparación con los efectos logrados

El JPEN proporcionó 131 millones EUR para financiar 334 proyectos en su mayor parte transnacionales que representaban a más de 1 200 organizaciones dirigentes y asociadas⁴⁷. Finalmente, y con 21 millones EUR adicionales, el JPEN 174 financió proyectos licitados. Asimismo, esto ayudó a los objetivos generales y específicos del programa, por ejemplo, apoyando la elaboración de la legislación; reuniendo a expertos para debatir sobre ciertos obstáculos; y comunicando mensajes importantes⁴⁸.

⁴⁷ Esta cifra no tiene en cuenta la doble contabilización de organizaciones que recibieron más de una subvención.

⁴⁸ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Los efectos previstos del JPEN fueron los de ayudar a crear un espacio judicial europeo en el ámbito penal basado en el mutuo reconocimiento y en la confianza recíproca. Los resultados previstos se relacionaban con el refuerzo de la cooperación judicial; el apoyo a las redes europeas encargadas de fomentar la justicia penal de la UE; el desarrollo adicional de la formación transfronteriza para profesionales; y un fortalecimiento de la confianza recíproca para proteger los derechos de las víctimas y los acusados⁴⁹.

Aunque los efectos previstos eran sin duda ambiciosos y suponían un reto, los recursos del JPEN contribuyeron parcialmente (aunque es difícil de medir) al objetivo más amplio de la UE de crear un espacio judicial europeo añadiendo una vía de financiación adicional que complementaba a otro conjunto de medios (por ejemplo, la legislación, las políticas, las agencias de la UE). Asimismo, el programa ayudó a la Comisión a lograr varios objetivos de la UE que forman parte del espacio judicial europeo⁵⁰. El análisis de los proyectos finalizados para los que se proporcionó información muestra que hasta el 73 % de las subvenciones para acciones y de funcionamiento concluidas⁵¹ ofrecen pruebas de los resultados y efectos obtenidos, mientras que solo el 16 % no ofrece pruebas al respecto⁵².

Aunque las pruebas recabadas como parte de la evaluación siguen sin ser suficientes para llegar a la conclusión definitiva de que los recursos empleados en el programa fueron razonables en relación con los resultados y efectos logrados⁵³, los que se identificaron sugerían sin duda que el gasto fue razonable teniendo en cuenta los logros del programa, como ya se comentaba en el apartado dedicado a la eficacia⁵⁴.

2.5.3 Adecuación de la asignación de fondos entre los diferentes instrumentos de financiación

Según los programas de trabajo anuales, la asignación presupuestaria total para la aplicación del JPEN en el periodo 2007-2013 fue de 196 millones EUR, una media de 28 millones EUR al año. La principal cuota de financiación fue asignada a las subvenciones para actividades (115 millones EUR, o el 58 % del valor total del programa), seguidas de las subvenciones de funcionamiento (50 millones EUR, o el 25 %). La contratación pública tuvo una asignación inicial de 32 millones EUR, o el 16 % del total. Sin embargo, al observar las cantidades asignadas a través de convocatorias de propuestas, las subvenciones para actividades recibieron un total de 132 millones EUR, alrededor de 8 millones EUR más que lo inicialmente previsto en los programas de trabajo anuales (véase el Cuadro 1-1 y el Cuadro 1-2)⁵⁵.

El número relativamente bajo de solicitudes por convocatoria y sus altos índices de éxito, especialmente en el caso de las primeras convocatorias de subvenciones para acciones (67 % de las subvenciones para acciones de 2007, 87 % de las subvenciones para acciones relativas a antecedentes penales de 2007, 48 % de las subvenciones para acciones de 2008 y 77 % de las subvenciones para acciones relativas a antecedentes penales de 2008), sugieren la poca visibilidad inicial del programa y las posibles dificultades a la hora de atraer a otros interesados para que presentasen solicitudes (véase el Gráfico 2-5).

Gráfico 2-5 Subvenciones seleccionadas en proporción al número total de solicitudes por convocatoria

⁴⁹ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ En total, se considera que han concluido o están a punto de hacerlo 210 subvenciones para acciones y 50 subvenciones de funcionamiento.

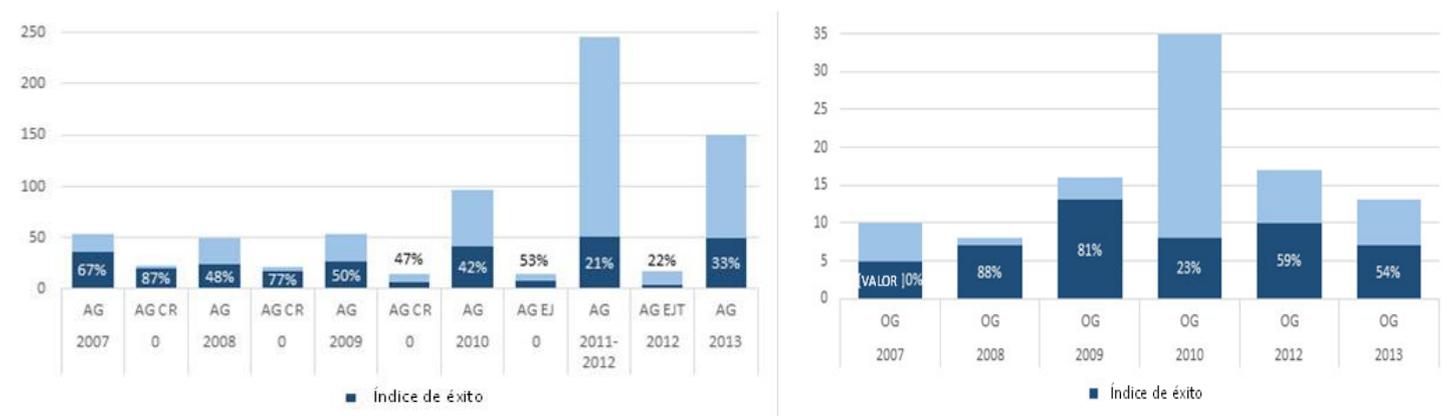
⁵² Para el resto de proyectos, no había pruebas claras disponibles o no había información.

⁵³ Considerando también que alrededor de un tercio de las acciones financiadas no habían terminado todavía y que algunos resultados y efectos tardan en alcanzarse.

⁵⁴ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 45

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁵⁵ *Ibidem*, p. 40.



Al observar los índices de absorción de las subvenciones para actividades y de funcionamiento (es decir, los pagos como parte de los compromisos), parece que, en general, los presupuestos otorgados eran ligeramente superiores a lo que los beneficiarios de subvenciones podían absorber y realizar con éxito. El índice medio de absorción fue del 76 % para las subvenciones para acciones y del 80 % para las subvenciones de funcionamiento. Las subvenciones de funcionamiento también mostraron ciertas mejoras con el tiempo y, por tanto, redujeron el gasto inferior previsto. En cuanto a la contratación pública, los datos mostraron que de los 32 millones EUR inicialmente asignados, se comprometieron 21 millones EUR. Esto sugiere que la financiación disponible era suficiente en términos generales⁵⁶.

Además, teniendo en cuenta los grupos de interesados concretos a los que se dirigen las subvenciones, existe el riesgo de alcanzar su «plena capacidad de absorción» para este tipo de financiación. Hay dos razones para ello:

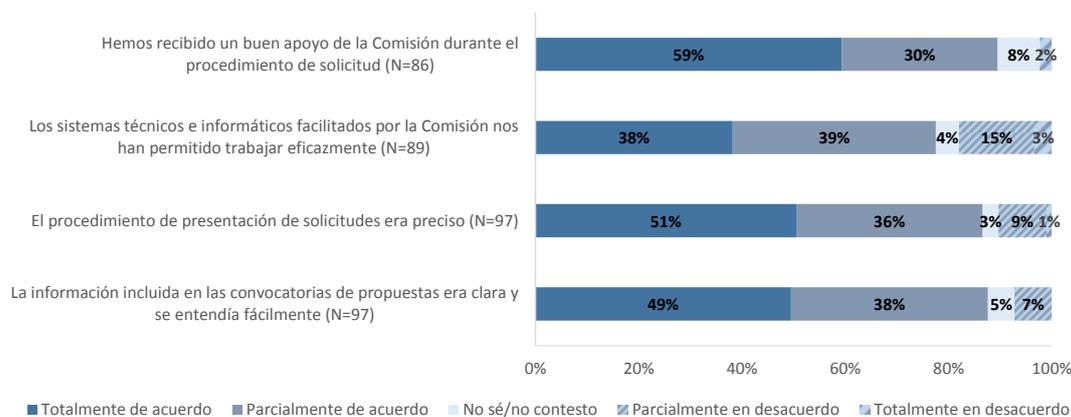
- el número relativamente «limitado» de estos interesados (al contrario que en programas como Daphne III, para los que existe una demanda mucho mayor debido a la mayor variedad y número de interesados a los que se dirigen dichos programas);
- para muchos, la ejecución de la subvención es una actividad más, además de sus actividades cotidianas.

2.5.4 Gestión de la Comisión y posibilidades de simplificación

Según los resultados de la encuesta en línea, los requisitos exigidos a los solicitantes para poder acceder a la financiación del JPEN se consideraron adecuados en términos generales, tal y como describe la Gráfico 2-6 a continuación.

Gráfico 2-6 Respuestas a la encuesta en línea relativas a la percepción del apoyo de la Comisión durante el proceso de solicitud

⁵⁶ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 42
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf



Fuente: Encuesta para la evaluación a posteriori de los cinco programas de la DG de Justicia ejecutados en el período 2007-2013. **Pregunta 36:** Respecto a la gestión por parte de la Comisión de los cinco programas, incluidos el seguimiento y evaluación realizados por esta a sus proyectos y actividades, dé su opinión sobre la siguiente afirmación: [afirmaciones del gráfico]

La información proporcionada en las convocatorias de propuestas fue clara a lo largo de todo el periodo de financiación, y en ella se explicaban los diferentes elementos relativos a la solicitud. Sin embargo, el documento se hizo más extenso con el paso del tiempo reflejando, en parte, el mayor nivel de detalle exigido en el formulario de solicitud, el número de prioridades presentadas y la introducción en 2008 del sistema informático PRIAMOS. La información incluida en las convocatorias fue clara y fácil de entender según la mayor parte de los participantes en la encuesta en línea (el 87 % de los encuestados respondieron «totalmente de acuerdo» y «de acuerdo» a ambas afirmaciones). En la convocatoria de 2013, se introdujo la Guía única para solicitantes que cubría cinco programas de la DG de Justicia, ISEC y PROGRESS. La Guía única ayudó a simplificar y mejorar la eficiencia del procedimiento para los solicitantes que presentaban propuestas para diferentes proyectos⁵⁷.

Durante todo el programa, el formulario de solicitud pedía a los solicitantes que describieran el proyecto en cuanto a su información general; ejecución; gestión financiera; resultados; evaluación; y difusión.

Además, se pidió a los solicitantes que rellenaran los formularios de estimación presupuestaria, el análisis de gastos de personal y una declaración de asociación. A partir de 2010, también se pidió a los solicitantes que proporcionaran indicadores para evaluar los resultados; que ofrecieran pruebas de su experiencia previa en el programa; y que añadieran más información acerca de los socios y las líneas de actividad.

Esto aumentó la calidad potencial de los proyectos, motivando a los solicitantes a elaborar planes y presupuestos más minuciosos para cada una de sus actividades.

La mayor parte de los encuestados parecían muy cómodos con el proceso de solicitud (es decir, a la hora de presentar la solicitud y en relación a la información incluida en las convocatorias). Sin embargo, al ser preguntados si necesitaron la ayuda de personas con experiencia y conocimientos concretos en los procedimientos, solo el 45 % estuvieron total o parcialmente en desacuerdo. El 35 % de los encuestados conocían organizaciones, proyectos o profesionales que no respondieron a la convocatoria de propuestas por los difíciles y complejos requisitos, en comparación con solo el 21 % que afirmaron no conocer a ninguna organización, proyecto o profesional del mismo tipo. En general, la mayor parte de los encuestados (81 de 95, o el 85 %) consideraron adecuados los requisitos de presentación de informes (tanto para aspectos financieros como no financieros de los proyectos)⁵⁸.

Alrededor del 79 % (71 de 90) de los participantes en la encuesta en línea consideró que el sistema de seguimiento de la Comisión había resultado parcialmente adecuado y de utilidad durante la ejecución de los proyectos y actividades, mientras que el 21 % no estaba plenamente satisfecho (por motivos como la complejidad de las normas financieras que complicaban los informes financieros a los beneficiarios; la excesiva burocratización del proceso de seguimiento; la incoherencia de las

⁵⁷ *Ibidem*, p. 49.

⁵⁸ *Ibidem*.

respuestas del personal de la Comisión a lo largo del proyecto). El requisito de presentar un informe de situación se introdujo en la convocatoria de 2011-2012. Esto mejoró la eficiencia de la presentación de informes. El informe final fue un ejercicio bastante simple consistente en una descripción de los resultados del proyecto así como de los problemas encontrados y los métodos utilizados⁵⁹.

En términos generales, la eficiencia de la gestión de la Comisión mejoró con el tiempo gracias a la introducción de la unidad única encargada de la gestión del programa; la publicación de un manual para sus funcionarios; y, de forma indirecta, mediante la difusión de una guía de gestión de proyectos en la convocatoria de 2011.

La experiencia de los beneficiarios de subvenciones con respecto a la cooperación con la Comisión fue, en conjunto, positiva. Los requisitos de las solicitudes de subvención seguían un proceso similar al de otros programas centralizados de la Comisión y, a partir de la convocatoria de 2010, exigían información más detallada, lo que mejoraba la calidad de las solicitudes y los proyectos. Los cambios en la presentación de informes crearon asimismo un planteamiento más equilibrado entre, por un lado, la justificación financiera y, por otro, la evaluación o valoración de los resultados reales y de los posibles efectos de los proyectos⁶⁰.

2.6 VALOR AÑADIDO EUROPEO

El valor añadido europeo se refiere a la medida en que el carácter europeo del programa aporta valor a sus partes interesadas y a la medida en que la UE ofrece una ventaja comparativa sobre los agentes nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito en cuestión. En primer lugar se determina el carácter europeo del programa y su cobertura geográfica. Este es un punto de partida para la identificación de un valor añadido europeo. A continuación se analiza el valor añadido europeo desde el prisma de los productos que aportan valor a la UE y a los beneficiarios. Sin embargo, todavía no ha sido posible identificar y medir el valor añadido europeo en lo que respecta al impacto.

El JPEN tenía una marcada dimensión transnacional. Esto queda confirmado por los objetivos del programa y por los tipos de acciones consideradas subvencionables, como se destaca en la Decisión de la Comisión de 2007. El artículo 4 de la Decisión establece que el JPEN «apoyará [...] proyectos transnacionales específicos de interés para la Unión, presentados por al menos dos Estados miembros o por al menos un Estado miembro y otro país, que podrá ser un país candidato o en vías de adhesión». Asimismo, el JPEN involucró a un gran número de plataformas de la UE. Entre las acciones subvencionables se incluían los proyectos nacionales.

2.6.1 Cobertura geográfica y participación de los Estados miembros

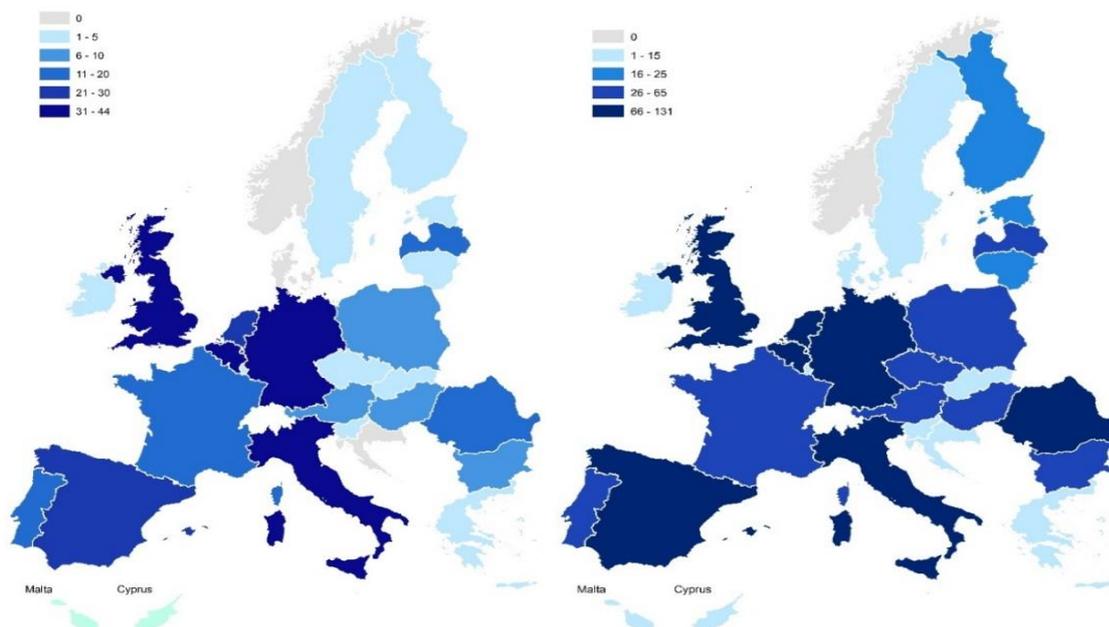
Todos los Estados miembros participaron en el JPEN. En general, hubo una buena cobertura geográfica de las actividades en toda la UE. Algunos Estados miembros recibieron un mayor número de subvenciones y participaron en un mayor número de asociaciones financiadas que otros.

El siguiente Gráfico 2-7 muestra la ubicación geográfica de las organizaciones que participaron en proyectos del JPEN por Estado miembro. Las organizaciones dirigentes se concentraron en cuatro Estados miembros: Italia, Bélgica, Reino Unido y Alemania. Estos Estados miembros dirigieron el 48 % (161) de todos los proyectos. Muchas redes y plataformas de la UE se encuentran registradas en Bélgica. Ninguno de los proyectos fue dirigido por organizaciones con sede en Croacia. Al observar las organizaciones asociadas, la participación de los Estados miembros se distribuye más equitativamente: participación 15 Estados miembros y más de 25 organizaciones asociadas.

Gráfico 2-7 Número total de organizaciones por Estado miembro que participan en el JPEN, incluidas las organizaciones dirigentes (izquierda) y las asociadas (derecha)

⁵⁹ *Ibidem*, p. 39.

⁶⁰ *Ibidem*.



Además, aunque de media, las organizaciones dirigentes establecieron más asociaciones con organizaciones de su propio Estado miembro que con organizaciones de otros Estados miembros⁶¹, se desarrollaron hasta 826 asociaciones transnacionales como resultado del programa⁶². De hecho, la media de asociaciones transnacionales por Estado miembro fue de menos de 32, mientras que las organizaciones con sede en Bélgica, Alemania, Italia, España y Reino Unido se asociaron en cada caso con más de 100 organizaciones de otros Estados miembros de la UE.

En cuanto a la estructura de las asociaciones, Alemania, España, Reino Unido, Bélgica e Italia fueron los Estados miembros cuyas organizaciones se asociaron con otras en un mayor número de Estados miembros diferentes, asociándose cada una de ellas con organizaciones afines de entre 21 y 26 países diferentes de la UE⁶³.

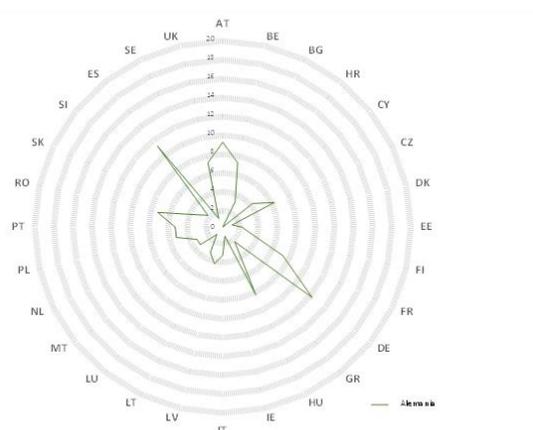
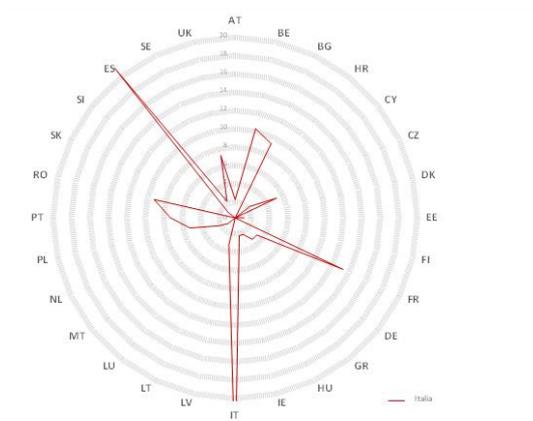
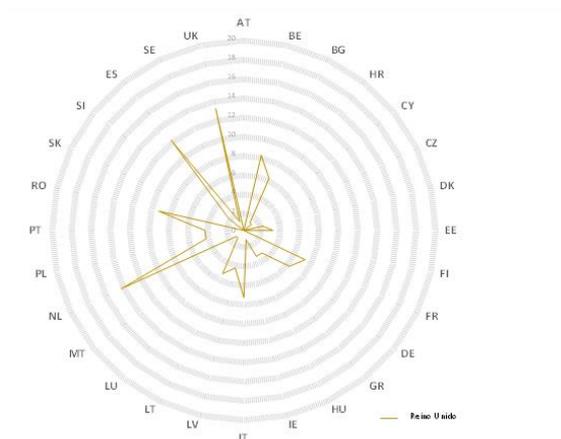
El siguiente Gráfico 2-8 destaca la estructura de las asociaciones para proyectos dirigidos por Alemania, Italia y Reino Unido, ya que estos eran los tres Estados miembros con el mayor número de organizaciones dirigentes. Las organizaciones alemanas que dirigían los proyectos se asociaron con 26 Estados miembros de la UE (distintos de Alemania), mientras que las británicas se asociaron con 23 y las italianas con 21.

Gráfico 2-8 Estructura de asociación de los tres Estados miembros con más organizaciones dirigentes

⁶¹ Esto es especialmente visible en el caso de Italia. Por ejemplo, las organizaciones italianas que dirigían los proyectos se asociaron con 28 organizaciones italianas, 21 españolas y 13 francesas. Las organizaciones británicas que dirigían los proyectos se asociaron con 14 organizaciones neerlandesas, 13 británicas y 12 españolas. Las organizaciones alemanas que dirigían los proyectos se asociaron con 12 organizaciones alemanas, 11 españolas y 9 austriacas.

⁶² Basado en el cálculo del número de socios no nacionales con los que se asoció cada organización principal. Probablemente, este número sea demasiado elevado ya que no tiene en cuenta las asociaciones en las que participaban las mismas organizaciones que fueron empleadas para más de un proyecto.

⁶³ Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, p. 54
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf



2.6.2 Valor añadido para la UE y para los beneficiarios de las subvenciones

El valor añadido europeo del programa para los beneficiarios de las subvenciones reside en el hecho de que este les proporcionaba acceso a financiación para ayudarles a cumplir las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, por ejemplo, a través de formación, instrumentos e investigación destinados a identificar la manera de reducir los obstáculos para la aplicación del Derecho de la UE, pero también a obtener el conocimiento necesario relativo a buenas prácticas que ayudaría a sus beneficiarios sobre el terreno. Asimismo, el programa facilitaba la cooperación judicial, la cual beneficiaba a aquellas autoridades nacionales y miembros del poder judicial que podrían verse obligados a trabajar en asuntos transnacionales o asuntos relativos a la legislación en materia de justicia penal de la UE. El programa también apoyaba el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros⁶⁴.

El Gráfico 2-9 muestra los resultados de la encuesta en línea relativa a las opiniones de los beneficiarios de subvenciones acerca de las ventajas de las asociaciones transnacionales en el JPEN.

Gráfico 2-9 Aspectos que aportaron las asociaciones transnacionales a las organizaciones que ejecutaron proyectos del JPEN

⁶⁴ *Ibidem*, p. 57.



Fuente: Encuesta para la evaluación a posteriori de los cinco programas de la DG de Justicia ejecutados en el período 2007-2013. N=59. **Pregunta 29c:** ¿Que aportó la asociación transnacional a su organización? (marque todas las respuestas válidas)

La dimensión transnacional del JPEN también dependía hasta cierto punto de las buenas relaciones de trabajo establecidas en la asociación. La consulta indicó que, en términos generales, los socios estaban satisfechos con las asociaciones establecidas en el contexto de los proyectos del JPEN. En particular, los encuestados se mostraron satisfechos con la asignación de tareas entre socios, el número de organizaciones que participaron en la ejecución de los proyectos, el intercambio de experiencias y enseñanzas, así como con la comunicación en general. De hecho, más de la mitad de los encuestados (62 %) indicaron que habría sido útil incluir a más organizaciones de otros Estados miembros ya que esto podría haber multiplicado los efectos beneficiosos.

De las 282 subvenciones para actividades, 40 eran nacionales. De estas, 33 se centraron en la creación de registros de antecedentes penales que fueran compatibles con ECRIS. Tres proyectos se centraron en ofrecer métodos innovadores de resolver los problemas de la UE (como una estructura permanente de apoyo a los jueces encargados de las órdenes de detención europea, nuevos métodos de interpretación de las condenas y delitos de la UE y un sistema de prevención de suicidios para los centros penitenciarios) y cuatro fueron estudios que medían la aplicación de la legislación y la formación de la UE. Los productos fueron difundidos por toda la UE y tenían un claro valor europeo⁶⁵.

Finalmente, cabe suponer que una parte significativa de las actividades desarrolladas al amparo del JPEN no se habrían desarrollado si el programa no hubiera existido ya que este generó una demanda de nuevas actividades. Las organizaciones implicadas estaban luchando para encontrar oportunidades de financiación nacional para mantener sus actividades, especialmente tras la reciente crisis financiera y económica, o desarrollar otros proyectos en el ámbito de la justicia. La mayor parte de los proyectos y actividades no recibió financiación adicional por parte de otros instrumentos. Además, el 77 % de los participantes en la encuesta en línea indicaron que los proyectos o las actividades no se habrían puesto en marcha sin la financiación de la UE; solo 6 personas (6 %) indicaron que estos se habrían ejecutado independientemente de la financiación de la UE recibida⁶⁶.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 57 a 58.

3 CONCLUSIONES

*Pertinencia del programa*⁶⁷

- Los objetivos y prioridades específicos del programa eran muy concretos, alcanzables y realistas pero no siempre podían medirse o estaban delimitados en el tiempo.
- El hecho de que los ámbitos de prioridad de las convocatorias de propuestas estuvieran acompañados de una descripción del contenido previsto de los proyectos hizo que dichos ámbitos fueran más específicos y ayudaran a los solicitantes de subvenciones a asegurarse de que sus proyectos fueran pertinentes para los objetivos de la UE. Además, dado que los ámbitos de prioridad seguían estrechamente los objetivos del programa y los objetivos políticos de la UE, fue fácil para las acciones seleccionadas fijar también dichos objetivos.
- Los servicios adquiridos mediante financiación del JPEN también eran muy pertinentes para el programa y los amplios objetivos de la UE, ya que se centraban principalmente en el desarrollo de instrumentos de justicia en red (especialmente el portal de e-Justicia y sus módulos) o en la investigación para respaldar el desarrollo de la legislación y las políticas.
- Un análisis de las solicitudes de subvenciones para actividades y de la información recabada a través de una consulta a los beneficiarios de subvenciones pone de manifiesto que muchos beneficiarios de subvenciones no diseñaban sus proyectos sobre la base de una evaluación de necesidades o no ofrecieron suficientes pruebas que respaldaran dicha evaluación en el formulario de solicitud de la subvención. Esto entraña el riesgo de que podrían haber existido enfoques más pertinentes y útiles para los objetivos del proyecto.
- A pesar de esto, los informes de los beneficiarios de subvenciones sugieren que los beneficiarios finales respondieron positivamente a los proyectos, indicando la pertinencia de las acciones. Sin embargo, esto no puede comprobarse sin recoger las opiniones independientes de los beneficiarios finales.

Coherencia y complementariedad

- La complementariedad del JPEN con otros programas e intervenciones de la UE se alcanzó casi plenamente, aunque existía el riesgo de que unos cuantos proyectos se solapasen con las actividades de otras intervenciones de la UE.
- Esta complementariedad se alcanzó gracias a ciertos mecanismos establecidos por la Comisión en la fase de diseño del programa y en la fase de diseño de las convocatorias de propuestas.
- En las fases de selección, seguimiento y presentación de informes de proyectos del ciclo del programa, la Comisión no aplicó mecanismos para mejorar la complementariedad, excepto aquellos destinados a compartir recursos (es decir, el Portal de e-Justicia) con el programa de Justicia Civil (JCIV).

Eficacia

- En líneas generales, las acciones aplicadas abordaron los objetivos del programa, en particular, los objetivos específicos sobre formación del poder judicial y cooperación judicial.
- Los proyectos que involucraron a los responsables políticos a través de consultas en la fase de diseño, sesiones informativas, reuniones o haciendo que participaran en el comité de dirección de los mismos ayudaron a alcanzar el resultado previsto de hacer que los responsables políticos usaran los resultados de los proyectos para configurar nuevas políticas o legislación, o que adaptaran las que ya existían.
- Resulta difícil evaluar en qué medida se han materializado los productos de los proyectos (en comparación con los productos previstos) ya que el requisito exigido a los solicitantes de una subvención de identificar un objetivo cuantificable para sus productos solo fue introducido por la Comisión al final del programa y los informes finales de estos proyectos todavía no están disponibles.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 59 a 61.

- Sin embargo, según los informes voluntarios de los beneficiarios de subvenciones (en los informes finales y a través de consultas realizadas para esta evaluación), parece que la mayor parte de los proyectos (alrededor del 70 %) fueron eficaces a la hora de lograr los productos propuestos, pero casi un tercio no fue tan eficaz, ya que no logró alcanzar todos sus objetivos.

Sostenibilidad

- En líneas generales, los esfuerzos de la Comisión para difundir los resultados de los proyectos fueron limitados excepto en el caso de los materiales de formación, algunos de los cuales se publicaron en el portal de e-Justicia. La Comisión confiaba principalmente en sus beneficiarios para que difundieran los productos directamente a sus grupos destinatarios, mientras que sus propios recursos humanos trabajaban principalmente en la gestión financiera.
- Resulta difícil evaluar la eficacia de las actividades de difusión de los beneficiarios de subvenciones sin consultar a los grupos destinatarios: la información sobre el número de usuarios y grupos destinatarios contactados en el informe final no es exhaustiva ya que el programa no obligaba a facilitar esa información. Sin embargo, el hecho de que estas actividades consiguieran atraer la atención de los responsables políticos e intensificar los contactos entre las autoridades de los diferentes Estados miembros sugiere que la difusión, al menos, fue efectiva en cierto modo.
- De las 219 subvenciones para actividades y de funcionamiento identificadas sobre las que existían informes finales, 121 (55 %) demostraron ciertos indicios de sostenibilidad, gracias a que se había asegurado financiación adicional para el proyecto, a que algunas actividades tendrían continuidad, a que la asociación tendría continuidad (en parte o totalmente) o a que los productos y resultados del proyecto se seguirían usando.
- La proporción de proyectos (32 %) que encontraron fuentes de financiación adicional para poder tener continuidad (según los informes finales) se considera especialmente positiva. Sin embargo, esto no es sorprendente teniendo en cuenta que los productos generados como resultado de los proyectos del JPEN se dirigen a menudo a las autoridades y servicios públicos nacionales, que están en condiciones de encontrar fuentes de financiación complementarias para los productos que consideran útiles.

Eficiencia

- La financiación asignada al JPEN fue suficiente y, posiblemente, podría haber sido inferior tanto para las subvenciones para actividades como para las subvenciones de funcionamiento, teniendo en cuenta que se trataba de un programa «nuevo» que se centraba en un grupo de interesados «nuevo» y relativamente inexperto. Los compromisos fueron sistemáticamente inferiores a las asignaciones iniciales aunque mostraron ciertas mejoras.
- Según la información existente sobre financiación, parece que había suficiente dinero disponible para que las subvenciones alcanzaran sus objetivos.
- En cuanto a las posibilidades de simplificación, la eficiencia de la gestión de la Comisión ha ido mejorando con el tiempo y los beneficiarios de las subvenciones consideraron positiva la cooperación con la institución.
- El nivel de detalle exigido en el formulario de solicitud aumentó a partir de la convocatoria de 2010, lo cual benefició tanto a la Comisión (en cuanto a la calidad y utilidad de los informes) como a los solicitantes (les permitía planificar y calcular sus actividades con mayor precisión). Este cambio trajo consigo la introducción de las líneas de actividad. La mayor parte de los encuestados (85 %) consideraron adecuados los requisitos de presentación de informes (tanto para aspectos financieros como no financieros de los proyectos). Alrededor del 79 % de los participantes en la encuesta en línea consideraron el sistema de seguimiento de la Comisión, al menos en parte, adecuado y de utilidad durante la ejecución de los proyectos y actividades.

Valor añadido de la UE

- El carácter europeo del JPEN estuvo presente a través de una marcada dimensión transnacional que implicaba a todos los Estados miembros de la UE.
- Las asociaciones transnacionales contribuyeron, asimismo, a la consecución de los objetivos del programa, a saber, la mejora de la cooperación transfronteriza y la contribución a la elaboración y difusión de buenas prácticas y, en menor medida, a un conocimiento más profundo sobre la legislación y las políticas pertinentes de la Unión.
- El valor añadido europeo del programa para los beneficiarios de las subvenciones reside en el hecho de que este les proporcionaba acceso a financiación para ayudarles a cumplir las obligaciones derivadas del Derecho de la UE. Se consideró adecuado que la UE incentivase y facilitase el cumplimiento de estas obligaciones (y la consecución de los objetivos de la UE) a través de esta financiación.

Recomendaciones principales

- Definir mejor las prioridades: la Comisión debería dedicar más tiempo y recursos humanos al proceso de establecimiento de prioridades a fin de garantizar que estas puedan alcanzarse adecuadamente con un determinado presupuesto asignado.
- Evaluaciones realistas de los riesgos de los proyectos y mejores estrategias de reducción de riesgos: conviene que la Comisión haga un mejor control de los riesgos durante todo el proyecto, por ejemplo mediante la solicitud de breves informes de situación que identifiquen los posibles riesgos a medida que surjan durante la ejecución del proyecto.
- Mayor atención a la valoración de los efectos a todos los niveles y no solo de los productos, en cuanto al seguimiento y la evaluación. Este aspecto se asocia a la necesidad de recabar, analizar y utilizar pruebas objetivas e independientes con el fin de realizar evaluaciones de los proyectos y el programa. Mayor atención a las evaluaciones de necesidades que cada proyecto pretende abordar.
- Explorar formas de mejorar la adopción de los productos, resultados y buenas prácticas de los proyectos por parte de otras organizaciones, y otros Estados miembros, incluidos más recursos para tareas de traducción, comunicación y difusión.
- Perfeccionar la lógica de intervención del programa; más allá del alcance del programa y sus objetivos generales y específicos así como sus prioridades, tipos de acciones y medidas de intervención y ejecución, la Comisión tratará de perfeccionar la lógica de intervención⁶⁸ y hacer que las relaciones entre el planteamiento, los objetivos, las aportaciones, los productos, los beneficiarios, los resultados previstos y los efectos sean claras, precisas y concretas si el programa tiene continuidad en el futuro.

⁶⁸ Véase, por ejemplo: Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Programa de Justicia Penal (JPEN), ICF, 28 de julio de 2015, pp. 1-2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf