



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.06.2006
COM(2006) 356 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

sobre la formación judicial en la Unión Europea

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

sobre la formación judicial en la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN:

1. La adopción del Tratado de Ámsterdam y la inclusión en éste del nuevo objetivo de creación de un “espacio de libertad, seguridad y justicia” ha planteado por primera vez la cuestión clave de la formación judicial. Es cierto que la necesidad que tienen los profesionales de la justicia de disponer de una formación de alto nivel existe en la UE desde hace mucho tiempo, ya que la adecuada aplicación del Derecho comunitario se basa en gran medida en los sistemas judiciales nacionales. El conocimiento de este Derecho por los jueces, fiscales y abogados ha sido siempre esencial para la adecuada aplicación de la legislación comunitaria y el pleno respeto de las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado¹. Ahora bien, la justicia, que hasta ahora no era más que un medio para hacer aplicar el Derecho comunitario en el territorio de la Comunidad, se ha convertido, en el marco del Tratado de Ámsterdam, en un fin en sí misma. La mejora de la cooperación judicial se ha convertido en un objetivo a alcanzar. A este respecto, la formación judicial constituye un instrumento indispensable.
2. Tras varios años de desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, este asunto ha adquirido un interés particular. La adopción de un corpus legislativo que ha resultado fundamental y debe ser puesto en práctica por los profesionales de la justicia, por una parte, y el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo, que se basa esencialmente en un alto nivel de confianza recíproca entre los sistemas judiciales de los Estados miembros, por otra, han hecho de la formación judicial un asunto de gran importancia.
3. El “Programa de La Haya”², adoptado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, insiste en la necesidad de aumentar la confianza mutua, que “requiere de las autoridades judiciales y de los distintos ordenamientos jurídicos un esfuerzo expreso de mejora de la comprensión mutua”. Al igual que en diciembre de 2001, cuando el Consejo Europeo de Laeken³ hacía un llamamiento para “que se establezca sin demora una red europea destinada a fomentar la formación de magistrados, que contribuirá a aumentar la confianza entre quienes intervienen en la cooperación judicial”, el Programa de La Haya considera que la Unión debe basarse, especialmente, en la Red europea de formación judicial. La presente Comunicación pretende responder a la petición formulada a la Comisión para que “prepare lo antes posible una propuesta destinada a crear, a partir de las estructuras existentes, una red europea efectiva de formación de autoridades judiciales, tanto en la esfera civil como

¹ Véase COM(1993) 632 final.

² DO C53, 3.3.2005, p. 1.

³ SN (2001) 1200.

penal, según lo previsto en los artículos III-269 y III-270 del Tratado constitucional”, que se recoge en el plan de acción para la aplicación del Programa de La Haya⁴.

4. Por otra parte, este plan hace hincapié en la estrecha relación que existe entre la confianza recíproca y la creación de una “cultura judicial europea” que la formación debe contribuir a reforzar. Esta cultura judicial europea se basa en el sentimiento de pertenencia a un mismo espacio que deben compartir los profesionales de la justicia de los Estados miembros. Más allá de la diversidad y riqueza de los sistemas judiciales nacionales, este espacio se caracteriza por unos valores fundamentales comunes consagrados en el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, así como por un corpus jurídico compartido que incluye el Derecho comunitario como Derecho de la Unión. El desarrollo del principio de reconocimiento mutuo, que permite ejecutar sin demora y con facilidad en cada Estado miembro las resoluciones judiciales adoptadas en otros Estados miembros, exige reforzar este sentimiento de pertenencia común al mismo tiempo que contribuye a consolidarlo. El principio de contacto directo entre las autoridades judiciales, afirmado en la mayoría de los instrumentos de cooperación judicial, constituye otro de los componentes.
5. Las profesiones judiciales son múltiples y diversas. La presente Comunicación se ocupa principalmente de cuestiones relacionadas con la formación de jueces y fiscales que están directamente relacionadas con las competencias de los Estados, así como de cuestiones relativas a la formación de los abogados, si bien éstas son responsabilidad de la profesión. La Comunicación analiza el funcionamiento de la formación judicial en los Estados miembros y la forma en que la Unión Europea, a través de los programas de financiación, ha contribuido a desarrollarla, antes de definir los componentes de una futura estrategia europea de formación judicial.

2. LA FORMACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. La situación varía mucho según los Estados miembros

6. Los sistemas de formación judicial están muy relacionados con la organización judicial de los Estados miembros y muestran una gran diversidad. El elemento fundamental del sistema es el mecanismo de selección de jueces, fiscales y abogados.
7. En lo que respecta a los jueces, y a veces a los fiscales, el nivel de la formación inicial es más o menos alto según hayan sido seleccionados después de la universidad o tras varios años de experiencia profesional. La formación continua existe en casi todos los Estados miembros, con distintos grados de desarrollo.
8. Las estructuras nacionales de formación reflejan las diferencias entre sistemas judiciales nacionales. Según los casos, existe un sistema único de formación de jueces, abogados y fiscales, o sistemas diferenciados. En lo que respecta a jueces y fiscales, la formación judicial depende, según los Estados miembros, de los Ministerios de Justicia, los Consejos superiores de la Magistratura o de Justicia o, en

⁴ DO C 198, 12.8.2005 p. 1.

su caso, de los servicios del Fiscal general del Estado, cuando existe una separación estricta entre jueces y fiscales, e incluso de organismos especializados. En varios Estados miembros⁵ existe una institución única responsable de la formación de jueces y fiscales; éstos, no obstante, pueden pertenecer a cuerpos profesionales separados. En lo que respecta a los abogados, la formación suele depender directamente de los Colegios de abogados, que en algunos casos están en relación con las universidades.

9. Los jueces administrativos, tanto si pertenecen o no al mismo cuerpo profesional de los demás jueces, deben ser incluidos en la reflexión europea sobre la formación, habida cuenta de la función esencial que desempeñan en sectores como el asilo y la inmigración. En general, todos los jueces, incluidas las jurisdicciones especiales (jueces militares, jueces locales o jueces de paz, jueces mercantiles...), que pueden aplicar el Derecho europeo, se incluyen en la reflexión.
10. Aunque la Comisión no dispone de información exhaustiva al respecto, parece que la duración de la formación es muy diferente según los Estados miembros. La formación continua es la única que constituye un parámetro comparable, habida cuenta de las diferencias entre los sistemas de selección. En algunos casos existe una gran desigualdad en el acceso a la formación de jueces, fiscales y abogados. Desde el punto de vista presupuestario, la formación de los jueces y fiscales se basa, en la gran mayoría de los casos, en la financiación pública, mientras que en el caso de los abogados depende de las organizaciones profesionales.
11. La Unión Europea no debe interferir en la organización de los sistemas nacionales de formación, que reflejan las tradiciones jurídicas y judiciales de los Estados miembros. No obstante, el aumento de la confianza mutua exige una formación suficientemente desarrollada y dotada de los medios necesarios. Los jueces, los abogados y los fiscales deben disfrutar de una formación de nivel y calidad equivalente. El tiempo dedicado a formación debe ser suficiente tanto para garantizar un alto nivel de calidad del sistema judicial como para desarrollar un componente europeo significativo en los programas.
La financiación europea sólo debería utilizarse como complemento de la financiación nacional, y no debería eximir a los Estados miembros de su responsabilidad de garantizar un nivel adecuado de formación de las profesiones judiciales.

2.2. Los aspectos europeos de la formación judicial

12. La voluntad de reforzar la formación judicial, que se ha afirmado políticamente en varias ocasiones, se ha traducido en ayudas financieras. Además de los organismos europeos que intervienen en materia de formación judicial, las estructuras nacionales de formación han constituido una red para responder a las cuestiones que plantea la necesidad de reforzar la confianza mutua.

⁵ Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Países Bajos, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia.

2.2.1. *Las ayudas europeas a la formación judicial*

13. A nivel de Consejo de Ministros, tras un primer debate impulsado por Italia en 1991⁶, Francia presentó una iniciativa legislativa en noviembre de 2007⁷. El texto de esta iniciativa no fue aprobado, pero permitió a la Comisión hacer un balance de los mecanismos posibles de organización de la Red europea de formación judicial⁸. También dio lugar, en junio de 2003, a la adopción por el Consejo de conclusiones que insistían en el carácter indispensable de la formación para la plena realización del espacio de libertad, seguridad y justicia, y que pedían a los Estados miembros y la Comisión que actuaran en favor de la Red europea de formación judicial.
14. Por su parte, el Parlamento Europeo, con motivo del examen de la iniciativa francesa, subrayó la importancia de la formación de los profesionales de la justicia en Derecho comunitario y Derecho de la Unión⁹. Recientemente, al adoptar la recomendación sobre la calidad de la justicia penal y la armonización de la legislación penal en los Estados miembros¹⁰, el Parlamento ha hecho hincapié en el papel clave que desempeña la formación judicial en el desarrollo de la cultura judicial común y la cultura de los derechos fundamentales en la Unión Europea, a través de la actuación de la Red europea de formación judicial.
15. Además del impulso político, el desarrollo de la formación ha recibido ayudas financieras. Desde 1996, año de creación del primer programa Grotius¹¹ destinado a “estimular el conocimiento recíproco de los sistemas jurídicos y judiciales y a facilitar la cooperación judicial “en favor de los profesionales de la justicia, la Unión Europea ha contribuido a reforzar la formación de los profesionales de la justicia a través de una serie de programas generales o sectoriales¹².
16. La voluntad del Parlamento Europeo de apoyar la formación se traduce en la creación de un proyecto piloto para intensificar los intercambios entre autoridades judiciales. Este programa continúa en 2006 y ha sido incluido en las propuestas legislativas para la creación del programa marco “Derechos fundamentales y justicia”¹³ para el periodo 2007-2013 (véase más adelante). Este programa, en sus apartados “justicia civil” y “justicia penal”, reforzará más los medios destinados a la formación judicial.

⁶ Doc. 9090/91 de 31 de octubre de 1991, JUR 107, COUR 13.

⁷ DO C 18 de 19.1.2001 p. 9.

⁸ SEC (2002) 635.

⁹ Informe de la Sra. Evelyne Gebhardt A5-0276/2002, DO C 273 E, 14.11.2003 p. 999.

¹⁰ P6-TA(2005)0030 DO C 304 E, 1.12.2005, p. 109.

¹¹ Acción común 96/636/JAI, de 28 de octubre de 1996 (DO L 287, 08.11.1996).

¹² Véanse los programas STOP (DO L 322, 12.12.1996) y Falcone (DO L 99, 31.03.1998) agrupados en 2002 en el programa AGIS (DO L 203, 01.08.2002); en materia civil (DO L 115, 01.05.2001); en Derecho de competencia (Decisión n°792/2004/CE de 21 de abril de 2004) y, desde 2004, el programa "Hercule" para la protección de los intereses financieros de las Comunidades (DO L 143 de 30.04.2004). Acción Robert Schuman (DO L 196, 14.07.1998).

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece para 2007-2013 el programa marco « Derechos fundamentales y justicia » (DO C 211 du 30.8.2005, p. 6).

17. En 2005, la ayuda financiera de la Unión a la formación judicial permitió celebrar numerosos encuentros entre profesionales¹⁴. Sin embargo, los mecanismos anuales de convocatoria de propuestas pueden favorecer, en ciertos casos, la financiación de proyectos puntuales que no son coherentes con el conjunto, y dificultar la continuidad de la formación.
18. Por esta razón, el programa marco “Derechos fundamentales y justicia” deberá aumentar la financiación europea destinada a la formación judicial y favorecer una mejor correlación entre las prioridades de la Unión y la formación que se imparta, favoreciendo de este modo los proyectos más ambiciosos y coordinados, y aportando un auténtico valor añadido europeo.
19. Además de los instrumentos financieros, los mecanismos creados por la Unión para fomentar la cooperación, tales como, por una parte, la Red judicial civil y, por otra, Eurojust y la Red judicial penal, pueden desempeñar un papel importante en materia de formación mediante la difusión de información sobre los instrumentos jurídicos de la Unión, o mediante la organización de actividades de formación a nivel local. Este papel podría incrementarse en el futuro.

2.2.2. *Los organismos de alcance europeo que intervienen en la formación judicial*

20. Muchas instituciones organizan regularmente actividades de formación para los profesionales de la justicia. Además de las universidades hay que citar al Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) de Maastricht, que en 1992 inauguró en Luxemburgo el Centro europeo de la magistratura y las profesiones jurídicas. Asimismo, el *Europäische Rechtacadémie (ERA)*, fundado en 1992 en Tréveris, con la misión de mejorar el conocimiento del Derecho europeo por los juristas y las profesiones judiciales. El IEAP y el ERA reciben ayuda de la Unión Europea.
21. En 2000, las instituciones nacionales responsables de la formación judicial en los Estados miembros crearon la Red europea de formación judicial (REFJ) a fin de desarrollar sus relaciones y coordinar sus actividades. La REFJ agrupa en una asociación a las instituciones nacionales de formación¹⁵. Su objeto es fomentar, en favor de los miembros de los cuerpos judiciales europeos, un programa de formación con una auténtica dimensión europea, y desarrollar la cooperación en materia de análisis de las necesidades de formación, intercambio de experiencias, concepción de programas e instrumentos comunes.
22. La REFJ es un valioso instrumento de desarrollo de la formación judicial y de coordinación de la acción de las diferentes estructuras nacionales sobre el Derecho de la Unión. Ha recibido subvenciones de funcionamiento del presupuesto de la Unión en 2003 y 2005. También coordina una parte importante del programa de intercambio de magistrados de 2005. A partir de 2007, la Comisión propone concederle una subvención de funcionamiento anual en el marco del programa marco “Derechos fundamentales y justicia” (programa específico “justicia penal”).

¹⁴ En 2005, 1000 jueces y fiscales participaron en una acción de formación en otro Estado miembro, en el marco de la REFJ.

¹⁵ 23 Estados miembros, entre los que están representados Bulgaria y Rumania. Actualmente se mantienen contactos con EE y CY. ERA también participa y la Red de Lisboa, creada en el marco del Consejo de Europa, está asociada.

3. ¿CUÁL PUEDE SER LA ACCIÓN EUROPEA DE FORMACIÓN JUDICIAL?

3.1. Objetivos y necesidades

23. La organización de la formación judicial es ante todo una responsabilidad de los Estados miembros, que deben integrar plenamente la dimensión europea en sus actividades nacionales. Las necesidades son importantes. En materia penal, se han puesto de manifiesto con motivo del primer ejercicio de evaluación de la asistencia judicial en materia penal¹⁶. Eurojust y la red judicial civil han hecho regularmente la misma constatación.
24. Deben fomentarse tres tipos de medidas:
- mejorar el conocimiento de los instrumentos jurídicos adoptados por la Unión y la Comunidad en sectores en los que se han conferido facultades específicas a los jueces nacionales¹⁷
 - mejorar las competencias lingüísticas para que las autoridades judiciales puedan comunicar directamente entre sí, tal como prevé la mayoría de los instrumentos;
 - desarrollar el conocimiento de los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros que permita evaluar sus necesidades respectivas en el marco de la cooperación judicial.
25. En lo que respecta al método, la formación debe insistir en los aspectos prácticos que permiten aplicar correctamente los instrumentos adoptados. Además de las conferencias y los seminarios, deberán desarrollarse métodos que permitan difundir en mayor medida los resultados de la formación. A este respecto, habrá que impartir más formación dirigida a los formadores, para que éstos adquieran una mayor conciencia de la dimensión europea de la acción judicial y estén motivados para difundirla. Deberá fomentarse la utilización de medios de formación reutilizables y accesibles, especialmente en línea, en relación con los instrumentos de la Unión y la información sobre los sistemas judiciales nacionales a los que deberán tener acceso los profesionales. A tal fin, es conveniente una estrecha cooperación entre los organismos de formación nacional, los organismos de formación con vocación europea, la REFJ, por una parte, y Eurojust, la red judicial civil y la red judicial penal, por otra. Además, dentro del respeto de las tradiciones nacionales, la introducción del aspecto pluridisciplinario en la formación, con la participación de jueces, fiscales, abogados y policías, permitirá confrontar diversos puntos de vista e intercambiar experiencias.
26. El principio de la comunicación directa entre autoridades judiciales se enfrenta regularmente a los conocimientos lingüísticos insuficientes de los profesionales. Es

¹⁶ DO C 216, 1.08.2001, p. 14.

¹⁷ Esto ocurre en sectores específicos como la competencia (véase el Reglamento (CE) nº 1/2003, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, que confiere a los tribunales nacionales la facultad de aplicar estos artículos), pero también, de forma generalizada, en el ámbito de la justicia civil y penal, especialmente en la puesta en práctica del reconocimiento mutuo.

preciso actuar con determinación a este respecto, dirigiendo la acción muy en particular a los profesionales que intervienen directamente en la cooperación judicial.

27. Los intercambios han demostrado ser un método excelente para desarrollar las referencias comunes dentro del respeto de las identidades nacionales. Podrían completarse con periodos de formación de duración adecuada en el Tribunal de Justicia y, eventualmente, con periodos de prácticas en Eurojust, en las condiciones que establezcan estas dos instituciones.
28. El Programa de La Haya insiste en la importancia de integrar un componente europeo en los programas nacionales de formación. Es preciso distinguir según el nivel de desarrollo de la formación inicial en cada Estado miembro. En general, puede considerarse que la formación inicial debe proporcionar a los futuros profesionales un sentimiento de pertenencia a un mismo espacio de Derecho y valores. Por su parte, la formación continua debe familiarizar a los profesionales con experiencia con los instrumentos jurídicos adoptados en la Unión Europea. Debe centrarse, ante todo, en los profesionales que participan en la cooperación judicial, sin descartar, obviamente, el objetivo más general de difusión de conocimientos.
29. El refuerzo del componente europeo de las formaciones nacionales permitirá difundir mejor el conocimiento de los mecanismos de la Unión. Paralelamente, debe desarrollarse una formación de nivel más integrado, concebido y aplicado a nivel europeo. La red judicial civil, Eurojust, la red judicial penal y, si lo desea, el Tribunal de Justicia, deberían intervenir en la concepción de una formación de este tipo, en relación con la REFJ, instituciones como ERA, el IEAP y las redes académicas.

3.2. Hacia una estrategia europea de formación judicial

30. La mejora de la formación judicial requiere que se intensifiquen las relaciones entre las instituciones nacionales, las organizaciones de nivel europeo y las instituciones de la Unión y, muy en particular, la Comisión.
31. En la fase actual, sin descartar la hipótesis del recurso a un instrumento legislativo específico, la Comisión, dentro del programa marco 2007-2013 “Derechos fundamentales y justicia”, desea en primer lugar prestar ayuda financiera a la formación de las profesiones judiciales en materia de Derecho de la Unión y Derecho comunitario.
32. Para ponerlo en práctica, habrá que resolver las dificultades surgidas en los programas precedentes. Para garantizar que la financiación de la formación se destine efectivamente a cubrir las necesidades esenciales, y para facilitar la programación de actividades a medio y largo plazo, los principales actores de la formación judicial de los Estados miembros y de nivel europeo serán consultados regularmente, a fin de elaborar una estrategia europea plurianual de formación, que posteriormente se reflejará en los programas anuales.
33. Paralelamente a la ayuda continua que se presta a organizaciones europeas como el IEAP y ERA, la REFJ debe ser reforzada para mejorar la coordinación entre las entidades nacionales y desarrollar unas relaciones más fuertes y estables entre ellas. La creación de una subvención anual de funcionamiento en su favor es un elemento importante cuyo desembolso efectivo está supeditado, obviamente, a las condiciones

previstas en la normativa financiera. La REFJ también debería intervenir en la concepción de programas plenamente europeos en relación con otros organismos competentes. Agrupa a las instituciones responsables de la formación de jueces; los fiscales sólo se incluyen en la medida en que pertenezcan al cuerpo judicial. Dentro del respeto de las tradiciones nacionales en materia de separación entre jueces y fiscales, deberá permitirse la plena participación de los fiscales en todas las actividades desarrolladas a nivel europeo que gestiona la Red. De hecho, muchos mecanismos de cooperación, especialmente en materia penal, se basan en una buena cooperación entre los fiscales de los Estados miembros y entre éstos y Eurojust. La cuestión de la participación de los jueces administrativos y, en general, de los jueces especializados (por ejemplo, en Derecho mercantil, Derecho del trabajo...) también deberá ser examinada.

34. También deberá reforzarse la formación de otras profesiones judiciales y, en particular, de los abogados, que desempeñan un papel determinante. Los programas existentes ya permiten financiar las medidas correspondientes. El futuro programa marco “Derechos fundamentales y justicia” permitirá reforzarlas para mantener el equilibrio entre autoridades judiciales y las demás profesiones jurídicas.
35. Desde el punto de vista financiero, habrá que llegar a una simplificación que permita seleccionar mejor las ayudas financieras europeas para proyectos que puedan llegar a unos destinatarios privilegiados (jueces, fiscales y abogados). Se tendrá especialmente en cuenta el papel preponderante de las instituciones nacionales, cuya participación directa debería reforzar los componentes europeos de los programas nacionales. Por otra parte, para facilitar la planificación de las actividades a medio plazo, podrían adoptarse convenios marco que regularan las relaciones con las instituciones competentes; asimismo, podría recurrirse a las licitaciones en el caso de los proyectos de mayor alcance.
36. Por último, la formación judicial debe integrarse en un marco internacional más amplio y dar lugar a una cooperación más allá de las fronteras de la Unión. Debe abrirse al Consejo de Europa (en el marco de la red de Lisboa) y, más allá de éste, debe contribuir a favorecer la cooperación judicial con los terceros países y a la consolidación del Estado de Derecho en el mundo.

4. CONCLUSIÓN

37. La formación judicial es una cuestión fundamental del funcionamiento del espacio judicial europeo en los próximos años, tal como ha subrayado el programa de La Haya. Requiere la intervención de numerosos actores y, a este respecto, el programa marco “Derechos fundamentales y justicia” debería desempeñar un papel de impulso. En cuanto al refuerzo de la Red europea de formación judicial que el programa de La Haya menciona expresamente, la ayuda financiera parece la solución más adecuada en la situación actual. En el ámbito policial se ha elegido una opción diferente, ya que la Unión, al crear CEPOL¹⁸, ha optado por una estructura de agencia europea. Si bien en la fase actual no parece imponerse una solución similar en el ámbito judicial, la

¹⁸ Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, DO L 256 de 1.10.2005, p. 63.

cuestión de la evolución de las estructuras de la formación judicial europea hacia otras formas podrá examinarse de nuevo al final del programa marco “Derechos fundamentales y justicia”.

38. La adopción de éste es una ocasión para mostrar la importancia que la Unión concede a la formación de las profesiones judiciales, proporcionándole ayudas financieras crecientes. La elaboración de una estrategia europea de formación judicial en la que intervengan actores nacionales y europeos permitirá una utilización óptima de los nuevos recursos. En la fase actual de realización del espacio judicial europeo, la formación de los profesionales es de crucial importancia de cara a hacer efectivos y visibles ante los ciudadanos europeos los progresos realizados en la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.