



Bruselas, 29.6.2018  
COM(2018) 507 final

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

**sobre la evaluación intermedia de la ejecución del programa «Justicia» 2014-2020**

{SWD(2018) 356 final} - {SWD(2018) 357 final}

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## sobre la evaluación intermedia de la ejecución del programa «Justicia» 2014-2020

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, basado en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y en la confianza mutua entre los Estados miembros, en el que las personas puedan desplazarse libremente y confiar en el respeto de los derechos fundamentales y los principios comunes, como la no discriminación, la igualdad de género, la tutela judicial efectiva de todos, el Estado de Derecho y un sistema judicial independiente que funcione correctamente.

Estos ambiciosos objetivos, consagrados en el Tratado, han sido también reafirmados por el Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo<sup>1</sup>. La consecución de una Europa de la ley y la justicia es una de las prioridades políticas de la UE, y el programa «Justicia» 2014-2020 es uno de los instrumentos que contribuyen a alcanzar este objetivo.

El presente informe presenta los resultados intermedios obtenidos por el programa «Justicia» y los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución del mismo, tal como exige el artículo 14, apartado 2, letra b), del Reglamento por el que se establece el programa «Justicia» para el período de 2014 a 2020<sup>2</sup>.

El período de referencia a efectos de la evaluación intermedia es la primera mitad de la ejecución del programa: de 2014 a mediados de 2017. La evaluación abarcó los programas anuales de trabajo correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016. El programa anual de trabajo de 2017, en cambio, se ha analizado principalmente en términos de diseño y estructura, pero no en cuanto a su ejecución.

El presente informe se basa en las constataciones de la evaluación elaborada por la Comisión Europea<sup>3</sup> y respaldada por una evaluación externa<sup>4</sup>.

### 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

El programa «Justicia» 2014-2020 (en lo sucesivo, el «Programa») fue establecido por el Reglamento (UE) n.º 1382/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

El Reglamento establece como **objetivo general**:

- contribuir a seguir desarrollando un Espacio Europeo de Justicia basado en el reconocimiento y la confianza mutuos, en particular mediante el fomento de la cooperación judicial en materia civil y penal.

Sus **objetivos específicos** son los siguientes:

- facilitar y respaldar la cooperación judicial en materia civil y penal;
- apoyar y promover la formación judicial de los profesionales (p. ej., jueces, fiscales, notarios, personal penitenciario y abogados) acerca de los instrumentos de la UE en materia de Derecho civil y penal, derechos fundamentales, ética judicial y Estado de

---

<sup>1</sup> DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 1382/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece el programa «Justicia» para el período de 2014 a 2020 (DO L 354 de 28.12.2013, p. 73).

<sup>3</sup> Evaluación intermedia del programa «Justicia» 2014-2020, Ernst & Young Financial-Business Advisors, informe final, abril de 2018, publicado solo en inglés.

<sup>4</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe sobre la evaluación intermedia de la ejecución del programa «Justicia» 2014-2020.

Derecho, incluida la formación lingüística sobre terminología jurídica, con miras a fomentar una cultura jurídica y judicial común;

- facilitar un acceso efectivo a la justicia para todos, incluyendo la promoción y el apoyo a los derechos de las víctimas de delitos, así como los derechos procesales de los sospechosos e imputados en procesos penales;
- respaldar las iniciativas en materia de drogas en lo que se refiere a la cooperación judicial y en los aspectos de prevención de la delincuencia, en la medida en que este tipo de iniciativas no estén cubiertas por el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, ni por el Programa «Salud para el Crecimiento»<sup>5</sup>.

La Comisión Europea se encarga de la ejecución del Programa en régimen de gestión directa centralizada.

**Desde el punto de vista geográfico**, el Programa está abierto a todos los Estados miembros de la UE (el Reino Unido y Dinamarca no participan), pero también a los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio que son partes en el Espacio Económico Europeo, los países candidatos, los países candidatos potenciales y los países en vías de adhesión a la Unión, siempre y cuando celebren un acuerdo con la Unión en el que se establezcan los detalles de su respectiva participación en el Programa. Albania se unió al Programa en 2017.

## **2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, el Programa **financia un amplio abanico de actividades**, a saber, actividades analíticas, aprendizaje mutuo, cooperación, actividades de sensibilización y difusión, actividades de formación y acciones para apoyar a los principales agentes cuyas actividades contribuyan a la consecución de sus objetivos específicos. El Programa **presta apoyo a las organizaciones** que trabajan en el ámbito de la cooperación judicial, la formación judicial, el acceso a la justicia y la prevención en materia de drogas en toda Europa, como: redes europeas; organizaciones públicas o privadas, generalmente sin ánimo de lucro; autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros de la UE; organizaciones no gubernamentales; universidades y centros de investigación, así como organizaciones internacionales.

Por lo que respecta a los **grupos destinatarios**, entendidos estos como los grupos que pueden beneficiarse directamente (participando en las actividades de los proyectos del Programa) o indirectamente de la ejecución del mismo, en principio todos los ciudadanos de la UE están incluidos, ya que el programa «Justicia» pretende crear un Espacio Europeo de Justicia en el que toda la ciudadanía conozca sus derechos y pueda ejercerlos.

Como prevé el Reglamento, el Programa utiliza subvenciones para acciones, subvenciones de funcionamiento y acciones de contratación pública como principales mecanismos de financiación para apoyar las acciones relativas a sus objetivos.

### **2.1. Los objetivos específicos del Programa**

- **Objetivo específico n.º 1: Cooperación judicial**

El Programa apoya actividades que contribuyen a la aplicación efectiva y coherente del acervo de la UE en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal, en particular

---

<sup>5</sup> Para más información, véase [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en) y [https://ec.europa.eu/health/funding/programme/2014-2020\\_en](https://ec.europa.eu/health/funding/programme/2014-2020_en).

reforzando o mejorando la recogida de datos y las estadísticas sobre la aplicación de dicho acervo. Las actividades financiadas también contribuyen a la aplicación de los instrumentos de la UE y el cumplimiento de las resoluciones judiciales, en particular las derivadas de litigios transfronterizos. Asimismo, el Programa financia proyectos destinados a mejorar el intercambio de información entre profesionales para impulsar la cooperación operativa y la confianza mutua en la UE.

- ***Objetivo específico n.º 2: Formación judicial***

El Programa apoya acciones que fomentan la formación de los profesionales de la justicia en el Derecho de la UE, incluida la formación lingüística sobre terminología jurídica, con vistas a promover una cultura jurídica y judicial común en la Unión. La formación judicial puede abarcar componentes «básicos», como competencias lingüísticas y terminología, y aspectos más especializados, como seminarios sobre aspectos específicos de Derecho civil y penal, aprendizaje en línea e intercambios de personal y experiencia. Las actividades financiadas apoyan principalmente la formación de los jueces y del personal al servicio de la Administración de Justicia, pero también de otros profesionales de la justicia relacionados con la Administración de Justicia, así como el desarrollo de herramientas para los proveedores de formación.

- ***Objetivo específico n.º 3: Acceso a la justicia***

Las acciones financiadas en este ámbito persiguen ofrecer a los ciudadanos de la UE medidas resarcitorias efectivas en caso de violación del Derecho de la Unión, especialmente cuando los procedimientos nacionales sean demasiado difíciles para que los ciudadanos puedan recurrir a ellos. En concreto, el Programa promueve el uso de otros tipos de medidas resarcitorias, judiciales o de otra índole, desarrolladas en la UE que pueden ofrecer una solución rápida, eficiente y menos onerosa a los litigios; estas cuentan con el respaldo, por ejemplo, del Portal europeo de e-Justicia. Asimismo, promueve una cooperación estrecha entre las autoridades u órganos administrativos nacionales, aspecto de gran importancia para la efectividad de determinados derechos de la UE.

- ***Objetivo específico n.º 4: Política en materia de drogas***

En el ámbito de la política en materia de drogas, el programa «Justicia» promueve iniciativas que se centren en la cooperación judicial y la prevención de la delincuencia. Las principales prioridades son promover la aplicación práctica de los resultados de la investigación en materia de drogas, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y las partes interesadas clave, así como ampliar la base de conocimientos y desarrollar métodos innovadores para tratar el fenómeno de las nuevas sustancias psicoactivas.

## 2.2. Presupuesto

El presupuesto inicial total del programa «Justicia» para el período 2014-2020 asciende a **377 604 000 EUR**. El mayor porcentaje de créditos comprometidos se alcanzó en 2016 (94,60 %).

Se presupuestaron 143 millones EUR en los programas anuales de trabajo 2014-2016. De acuerdo con las fuentes disponibles, la **contribución total de la UE solicitada y comprometida aún no ha alcanzado el importe previsto** (véase el cuadro 1). En general, la mayoría de los recursos asignados a subvenciones se han comprometido (con un porcentaje de créditos comprometidos cercano al 90 %), aunque el porcentaje de créditos comprometidos de las actividades de contratación pública fue mucho menor y rondó entre el 60 y el 70 %.

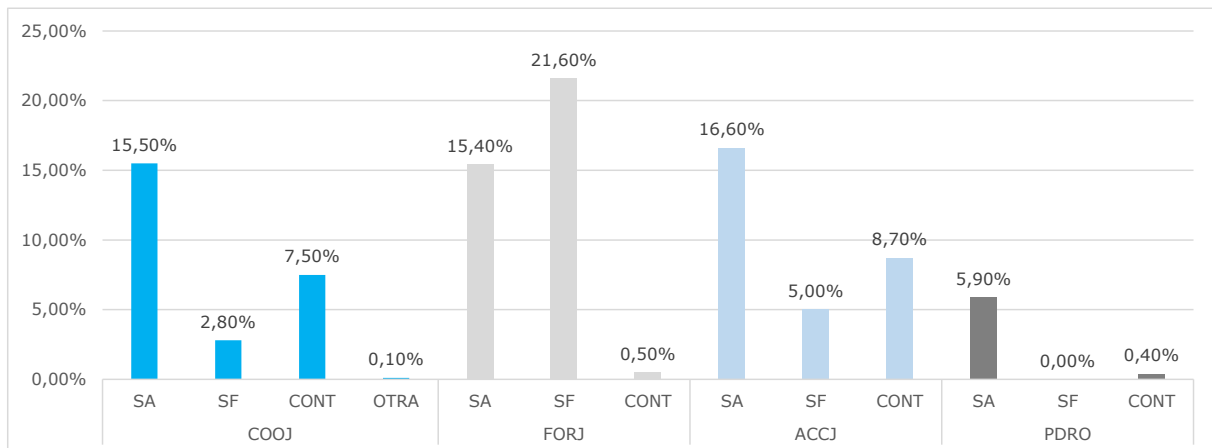
**Cuadro 1: Compromisos anuales del Programa (2014-2016)**

Año	Importe comprometido (en EUR)
2014	36 671 240,16
2015	39 675 719,11
2016	47 535 032,81
<b>Total 2014-2016</b>	<b>123 881 992,08</b>

Fuentes: informes anuales de seguimiento (informes sobre la ejecución de los programas anuales de trabajo y datos de Sygma para 2016).

En concreto, el presupuesto comprometido para subvenciones se ha dividido entre los objetivos específicos del Programa como se muestra en el gráfico 1.

**Gráfico 1: Presupuesto comprometido según la tipología de la intervención por objetivo específico**



Fuente: informes de seguimiento del programa anual de trabajo para 2014 y 2015 y base de datos de proyectos para 2016. SA (subvención para acciones), SF (subvención de funcionamiento), CONT (contratación pública), COOJ (cooperación judicial), FORJ (formación judicial), ACCJ (acceso a la justicia) y PDRO (política en materia de drogas).

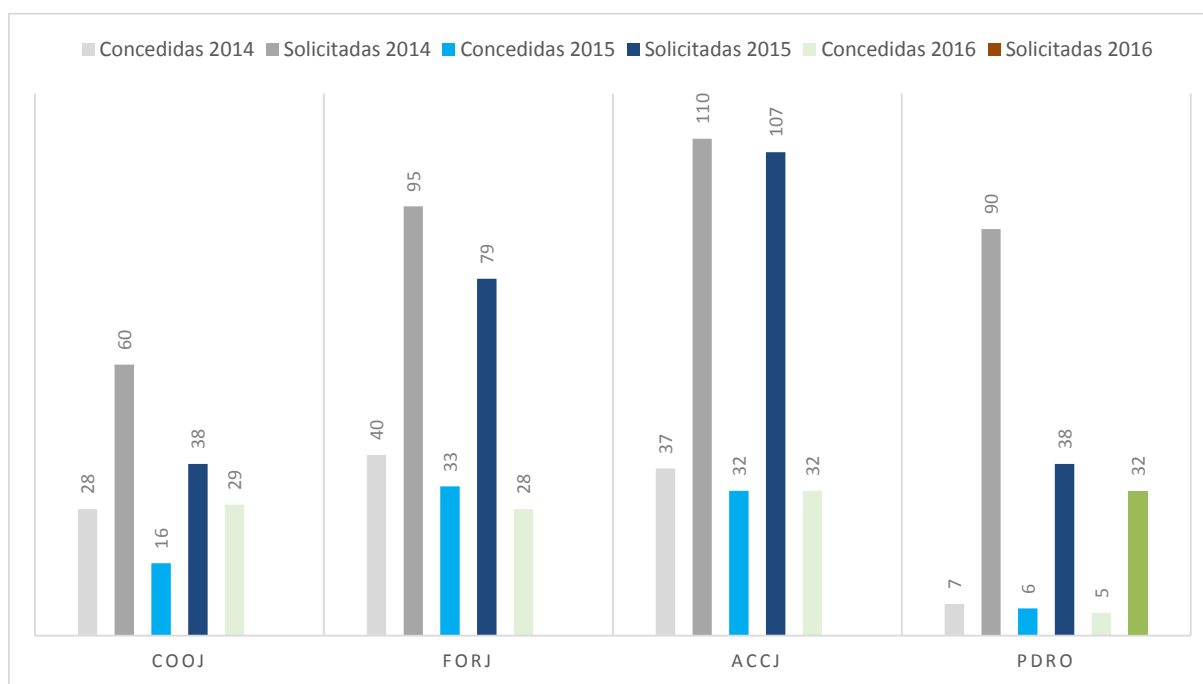
Los objetivos específicos que atañen a la «política en materia de drogas» y la «formación judicial» son los que más se aproximan, en términos de gastos comprometidos, a los programas de trabajo anuales correspondientes; el objetivo específico referente a la «formación judicial» ha alcanzado el porcentaje de créditos comprometidos más elevado. El

porcentaje de créditos comprometidos del objetivo específico relativo al «acceso efectivo a la justicia» inicialmente fue relativamente bajo, aunque la situación ha mejorado en los años siguientes. Por último, el objetivo específico que muestra una diferencia más pronunciada entre los recursos previstos y los comprometidos fue el de cooperación judicial en materia civil y penal, por su elevada dependencia de acciones de contratación pública.

### 2.3. Solicitudes recibidas y proyectos seleccionados

Los datos correspondientes a 2014 y 2015, referentes tanto a las subvenciones para acciones como a las subvenciones de funcionamiento, muestran que la demanda de financiación superó con creces la oferta en el caso de las iniciativas en el ámbito del objetivo específico sobre política en materia de drogas (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2: Número de subvenciones para acciones y subvenciones de funcionamiento concedidas y número de solicitudes por objetivo específico y año (2014, 2015 y 2016)**



Fuente: informes anuales sobre la ejecución de los programas anuales de trabajo de 2014 y 2015, análisis de los proyectos aprobados en 2016 y datos de Sygma (no se disponía de datos completos sobre los solicitantes para 2016). COOJ (cooperación judicial), FORJ (formación judicial), ACCJ (acceso a la justicia) y PDRO (política en materia de drogas).

De media, juzgando por la tasa de concesión de las convocatorias de propuestas de los años 2014 y 2015, la tasa de concesión de casi todos los objetivos específicos osciló entre el 16 y el 47 % aproximadamente. No obstante, prácticamente la mitad de las solicitudes presentadas en el marco de los objetivos de cooperación judicial y formación judicial fueron aprobadas. En 2015, se observó un ligero descenso en el número de solicitudes de subvención recibidas (y, por ende, concedidas) para prácticamente todos los objetivos específicos. Asimismo, en las convocatorias de propuestas de 2016 se registró un descenso considerable de las solicitudes (casi el 51 %): en total solo se recibieron 127 solicitudes de subvenciones para acciones, frente a las 262 solicitudes de las convocatorias de 2015. Esta situación se explica, en parte, por la puesta en marcha del Portal del participante, que, según los resultados de la evaluación, no está adaptado a los solicitantes típicos del programa «Justicia» (como las organizaciones de formación), ya que inicialmente el Portal se concibió para centros de investigación y

subvenciones cuantiosas<sup>6</sup>. A pesar de este descenso en las solicitudes, en general el número de proyectos aprobados se mantuvo estable en los cuatro objetivos específicos e incluso experimentó un aumento considerable en el caso de los proyectos de cooperación judicial. La disminución también provocó un incremento en la tasa de concesión<sup>7</sup>.

## 2.4. Principales logros del Programa

La introducción de un sistema de indicadores para el actual programa «Justicia» ha demostrado ser adecuada para medir sus logros.

El indicador relativo a la «formación judicial» se mide a través del número y porcentaje de jueces y personal al servicio de la Administración de Justicia que participaron en actividades de formación, intercambios de personal, visitas de estudio, talleres y seminarios financiados por el Programa. Los indicadores relativos a la «cooperación judicial en materia civil y penal» se centran en la agilidad con que se aplican los instrumentos de ámbito europeo de Derecho penal (tiempo medio del procedimiento de entrega de la orden de detención europea) y el uso de sistemas informáticos (número de intercambios de información en el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales<sup>8</sup>). Igualmente, los indicadores relativos al «acceso a la justicia» se centran en los sistemas informáticos (número de visitas en el Portal Europeo de e-Justicia<sup>9</sup>), así como en los derechos de las víctimas (número de organizaciones de apoyo a las víctimas por Estado miembro). Por último, los indicadores referentes a la «política en materia de drogas» se centran en el número de nuevas sustancias psicoactivas que se han investigado y el número de consumidores de opioides en tratamiento por drogas.

**Por lo que respecta a la consecución del objetivo general del Programa** (a saber, «contribuir a seguir desarrollando un Espacio Europeo de Justicia, basado en el reconocimiento y la confianza mutuos, en particular mediante el fomento de la cooperación judicial en materia civil y penal»), **el principal indicador** (es decir, el porcentaje de profesionales del Derecho formados, no solo a través de este Programa, en Derecho de la UE o Derecho de otros Estados miembros, en particular en justicia civil, justicia penal y derechos fundamentales) **no ha dejado de mostrar un avance significativo hacia la consecución de su meta** (a saber, 700 000 profesionales del Derecho formados para 2020). De hecho, el número de profesionales de la justicia formados fue incrementando de manera constante entre 2013 y 2016 y la meta para 2020 ya se había alcanzado prácticamente en 2017.

Por otro lado, el indicador principal utilizado para medir la consecución del objetivo específico sobre formación judicial (a saber, el número y porcentaje de jueces y personal al servicio de la Administración de Justicia que participaron en actividades de formación, intercambios de personal, visitas de estudio, talleres y seminarios financiados por el Programa) ha mostrado asimismo un avance considerable; el objetivo de formar a

---

<sup>6</sup> El Portal del participante es una plataforma electrónica utilizada para tramitar las solicitudes recibidas en relación con las convocatorias publicadas en el marco del programa «Justicia».

<sup>7</sup> Para consultar la relación de todos los proyectos financiados en el marco del Programa y ejemplos de proyectos de éxito, véanse los siguientes enlaces: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/closed-calls/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/closed-calls/index_en.htm) [a continuación seleccione «Results: closed calls» (Resultados: convocatorias finalizadas) → «selected projects» (proyectos seleccionados) → «award decisions» (decisiones de concesión) y «summaries» (resúmenes)] y <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/index.html> (a continuación seleccione «Justice Programme»). Por otro lado, en el anexo 4 del informe intermedio (*ibidem*) se pueden consultar cuatro estudios de caso de proyectos vinculados a cada uno de los objetivos específicos del programa «Justicia».

<sup>8</sup> El Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales es una base de datos creada para mejorar el intercambio de información sobre antecedentes penales en toda la UE. Todos los Estados miembros de la Unión están actualmente conectados a este sistema.

<sup>9</sup> El Portal Europeo de e-Justicia proporciona información sobre los sistemas judiciales y mejora y facilita el acceso a la justicia en toda la UE, en veintitrés lenguas. Puede consultar más información en el siguiente enlace: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=es&init=true>.

20 000 profesionales (para toda la Comisión) para 2020 ya se alcanzó en 2015. En este sentido, el programa «Justicia» ha aportado la mayor contribución a la consecución de las metas de formación fijadas para 2020. La cantidad de personal al servicio de la Administración de Justicia formado anualmente en el programa «Justicia» asciende a aproximadamente 14 000 personas a fecha de 2016 (los datos correspondientes a 2017 aún no estaban disponibles).

Todos estos logros reflejan la prioridad concedida por el Programa a la formación judicial.

**Por lo que respecta a los objetivos específicos del Programa**, en términos generales, **los indicadores reflejan adecuadamente las prioridades** de cada objetivo específico **y son mensurables en relación con su valor de referencia**. Por otro lado, **la evaluación realizada ha mostrado avances considerables en diversos frentes**, ya que casi se han logrado varias metas.

Más concretamente, pueden observarse avances importantes en relación con el objetivo específico «cooperación judicial en materia civil y penal», respecto del que es probable que se alcance la meta para 2020 (es decir, el número de intercambios de información en el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales). Asimismo, en el caso del objetivo específico «acceso a la justicia», ya se han superado los valores de la meta para 2020 (a saber, el número de visitas al Portal Europeo de e-Justicia y el número de organizaciones de apoyo a las víctimas con cobertura nacional).

**No obstante, en ocasiones resulta difícil medir los indicadores seleccionados** porque, por ejemplo, se ven influidos por factores exógenos (como las diferencias en el grado de transposición de las directivas de la UE en el ámbito nacional, las distintas emergencias y prioridades políticas nacionales, las condiciones macroeconómicas, etc.) y, por tanto, no es fácil estimar la contribución exacta del Programa.

**Aún hay margen para introducir mejoras**, también por la ausencia de herramientas adecuadas (p. ej., no existe ninguna encuesta de satisfacción que ayude a estimar la percepción de los participantes que formaron parte de actividades de formación). Por otro lado, algunos indicadores, por ejemplo, los relativos a la cobertura geográfica del Programa, no reflejan determinadas dinámicas subyacentes, como el hecho de que hasta la fecha el Programa ha estado dominado por beneficiarios de un número reducido de Estados miembros.

## 2.5. Participantes y asociaciones

Los datos recopilados en la evaluación intermedia sugieren que **el Programa ha conseguido atraer más asociaciones transnacionales** y que ello es uno de los vectores clave que sustenta el Espacio de Justicia en Europa.

Según los beneficiarios, **las asociaciones desarrolladas gracias a las subvenciones de funcionamiento y para acciones en el marco del programa «Justicia» han repercutido positivamente en las capacidades de sus respectivas organizaciones**, especialmente en su capacidad para garantizar la sostenibilidad de los resultados y para ejecutar los proyectos. A través de las subvenciones de funcionamiento, el Programa financia principalmente redes europeas que facilitan y apoyan la cooperación judicial en materia civil o penal y el acceso a la justicia y que han celebrado acuerdos marco de asociación con la Comisión.

**Varias organizaciones participantes en el programa «Justicia» también lo son en el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía»**. De ello se desprende que el programa «Justicia» ha propiciado el desarrollo de redes europeas duraderas en materia de justicia y que



también existen redes estructuradas de colaboración en relación con otros programas de financiación de la UE.

**Sin embargo, se constató que los Estados miembros no participaron de manera homogénea en el programa «Justicia».** Efectivamente, cerca del 25 % de todos los beneficiarios proceden de Italia o de Bélgica y aproximadamente la mitad de las organizaciones socias proceden de cinco países. El 50 % restante son organizaciones procedentes de los otros veintiún Estados miembros. Esto implica una **distribución desigual de los recursos del Programa**, especialmente por lo que respecta a las organizaciones de los Estados miembros de Europa Central y Oriental.

### 3. ¿QUÉ HA LOGRADO EL PROGRAMA «JUSTICIA»?

Como demuestra la evaluación, los resultados del Programa a mitad de su ejecución son buenos por lo general, en relación con sus objetivos específicos y en términos de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia, complementariedad y sinergias, y valor añadido europeo. Es necesario introducir mejoras, en concreto por lo que respecta a su equidad.

#### 3.1. Eficacia<sup>10</sup>

El análisis de los indicadores muestra que se han realizado avances considerables en diversos frentes, puesto que algunas metas casi se han alcanzado y otras se han alcanzado ya. Por consiguiente, **el programa «Justicia» contribuye positivamente a su objetivo general a través del progreso en sus objetivos específicos.**

**Los indicadores específicos del Programa resultan adecuados para realizar un seguimiento del progreso hacia la consecución de sus objetivos, pero en ocasiones resultan difíciles de medir o requieren ciertas mejoras.**

**En conjunto, la percepción general de los solicitantes, beneficiarios y partes interesadas es que el programa «Justicia» 2014-2020 representa una mejora con respecto a sus tres predecesores** (a saber, el programa «Justicia civil», el programa «Justicia penal» y el programa «Información y prevención en materia de drogas»), tanto en términos de mejor adecuación estratégica como de mayor participación de los grupos de partes interesadas oportunos.

Dada la amplitud del alcance del objetivo general del Programa, su eficacia se vio afectada por un gran número de factores externos, como la crisis migratoria (en relación, concretamente, con el objetivo específico sobre «acceso a la justicia»), y, en general, por las diferencias en el ritmo con que los Estados miembros transponen y aplican el acervo de la UE. No obstante, ello no socavó ni su lógica de intervención ni su **flexibilidad operativa**: los programas anuales de trabajo pueden adaptarse fácilmente a las necesidades que vayan surgiendo en el ámbito de la justicia (véase más en el apartado «Pertinencia»).

Por último, en comparación con el período 2007-2013, **la sostenibilidad de los proyectos (con sus resultados y realizaciones) más allá del fin de su ciclo de vida ha pasado a ser un factor cada vez más importante** a tener en cuenta en el proceso de evaluación. Con todo, los proyectos centrados en la creación de herramientas o realizaciones podrían tener ante sí un panorama más difícil en cuanto a la sostenibilidad, ya que, en estos casos, la sostenibilidad depende de que las organizaciones que ejecutaron los proyectos puedan recibir suficientes recursos para mantener las herramientas una vez agotada la financiación de la UE.

---

<sup>10</sup> **Eficacia**: si el programa «Justicia» ha logrado su objetivo general, así como sus cuatro objetivos específicos, y en qué medida, y cuáles son los factores que han contribuido a estos logros.

### 3.2. Eficiencia<sup>11</sup>

**En relación con las acciones financiadas hasta la fecha, el programa «Justicia» muestra una buena relación coste-eficacia.** De hecho, los resultados de la evaluación han demostrado que los beneficiarios tienen una percepción positiva de la eficiencia del Programa. Ello es aplicable al Programa en su conjunto, pero especialmente **en el caso del objetivo específico sobre formación judicial.**

Uno de los logros más destacables del Programa, en comparación con sus predecesores, ha sido **la reducción de la carga para los beneficiarios en términos de tiempo y de recursos financieros.** No obstante, todavía hay margen de mejora por lo que respecta a la flexibilización de los requisitos y obligaciones para hacer que la ejecución del Programa sea aún más eficiente (véase más en el apartado «Margen de simplificación»).

Según los beneficiarios, **los instrumentos actuales (subvenciones para acciones, subvenciones de funcionamiento y actividades de contratación pública) se ajustan a las necesidades del Programa** y, por tanto, no es necesario utilizar instrumentos de financiación alternativos e innovadores. No obstante, debe seguir mejorándose la eficiencia de su ejecución, en especial por lo que respecta a las acciones de contratación pública, a fin de garantizar que la financiación asignada se utilice efectivamente.

### 3.3. Pertinencia<sup>12</sup>

**Según todos los beneficiarios entrevistados, el Programa resulta muy pertinente para atender a las necesidades de los grupos destinatarios seleccionados.** De hecho, una de las características principales del Programa ha sido su capacidad para adaptarse y modificar las prioridades en función de las necesidades que iban surgiendo. Por ejemplo, a raíz de una cadena de atentados terroristas en Europa, se publicaron dos convocatorias para luchar contra la radicalización de los reclusos en centros penitenciarios. Esto es posible gracias a la estructura única del Programa «Justicia», ya que se ha concebido con objetivos específicos amplios, debido a que aglutina los tres programas del período de programación anterior. El objetivo general, así como los específicos, permitieron a la Comisión adaptar el Programa según evolucionaban las necesidades dentro de la UE, especialmente en relación con la cooperación judicial. **Sin embargo, en ocasiones resulta difícil conciliar el objetivo específico relativo a las iniciativas en el ámbito de las políticas sobre drogas con otras prioridades del Programa,** como la cooperación judicial y el acceso a la justicia, ya que las políticas de prevención en materia de drogas suelen tener un alcance más amplio.

No obstante, en general, **las necesidades indicadas en el momento de la adopción del Programa siguen siendo reales y pertinentes,** en particular el objetivo general de continuar desarrollando un Espacio Europeo de Justicia basado en el reconocimiento y la confianza mutuos.

En relación con las necesidades de las partes interesadas, sigue habiendo margen para incrementar aún más la pertinencia del Programa a través de análisis sistemáticos por tipo principal de parte interesada, así como por objetivo específico y Estado miembro, con vistas a garantizar que las prioridades vinculadas a cada objetivo específico en cada convocatoria, tal como se establecen en los programas anuales de trabajo, se ajustan a las necesidades

---

<sup>11</sup> **Eficiencia:** si los costes del Programa fueron proporcionales habida cuenta de los beneficios obtenidos y en qué medida, y qué parámetros o factores intervinieron en estos resultados.

<sup>12</sup> **Pertinencia:** si el programa «Justicia» atiende a las necesidades y los problemas de los grupos destinatarios indicados en la evaluación de impacto de 2011 y en la base jurídica del Programa (así como las necesidades que surjan en relación con la creación de un Espacio Europeo de Justicia) y en qué medida, y si sus objetivos siguen siendo pertinentes de cara a las necesidades y los problemas de los beneficiarios.

fundamentales de las partes interesadas. Por otro lado, el Programa podría incluir grupos destinatarios adicionales que resulten pertinentes para la consecución de su objetivo general. Entre estos grupos se incluye el personal de las agencias reguladoras, jóvenes profesionales del Derecho y estudiantes, y profesionales del Derecho de los países candidatos y los países dentro del ámbito de la política europea de vecindad. Sin embargo, esto no es posible en la actualidad con arreglo a la base jurídica del programa «Justicia».

### 3.4. Coherencia, complementariedad, sinergias<sup>13</sup>

**El Programa presenta un buen nivel de coherencia y complementariedad con otros instrumentos, programas y acciones de la UE** (por ejemplo, muestra una gran coherencia con la agenda de justicia de la UE para 2020<sup>14</sup>) **y el riesgo de duplicidades o incoherencia es muy bajo**. Especialmente en el caso de la formación judicial, la fusión de los programas predecesores ha incrementado la coherencia con otras iniciativas de la UE y entre distintos objetivos de formación y ha reducido la posibilidad de duplicidades, tanto en ámbitos cubiertos como en financiación. Existe una gran coherencia y complementariedad del objetivo específico relativo al acceso a la justicia con el programa de telecomunicaciones del Mecanismo «Conectar Europa», que también contribuyó al desarrollo del Portal Europeo de e-Justicia y el proyecto e-Codex.

Siguen existiendo algunos solapamientos aislados en términos de objetivos, grupos destinatarios y acciones, como consecuencia natural de la amplitud de los objetivos y grupos destinatarios cubiertos por el Programa, que van desde la cooperación judicial en materia civil y penal (por tanto, esencialmente todo el espectro de la actividad judicial) a la política en materia de drogas y formación judicial, y también porque está dirigido a todos los ciudadanos de la UE.

En cualquier caso, sigue siendo posible reforzar las sinergias con otras iniciativas y programas de financiación de la UE. Este es el caso, por ejemplo, de la política en materia de droga, donde podría incrementarse la coordinación con el Programa «Salud para el Crecimiento».

Según las partes interesadas entrevistadas, **la coherencia con políticas e iniciativas nacionales con objetivos similares o dirigidas a los mismos ámbitos es alta. El Programa trata aquellos aspectos no cubiertos por las acciones nacionales**, por lo que los proyectos e iniciativas nacionales existentes complementan el Programa en lugar de ser antagonistas del mismo o una mera duplicación. De hecho, cuando el programa «Justicia» y las iniciativas nacionales tienen los mismos (o similares) objetivos y grupos destinatarios, siempre existen diferencias entre ellos, en términos de alcance geográfico (alcance ampliado por lo que respecta a los grupos destinatarios), recursos disponibles y número de proyectos financiados.

**Asimismo, el programa «Justicia» es coherente con las obligaciones internacionales**, como por ejemplo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. De hecho, puede trazarse un vínculo entre algunos de los principios generales de dicha Agenda y los objetivos y ámbitos atendidos por el programa «Justicia». Es el caso del objetivo de las Naciones Unidas de garantizar la paz y la seguridad a través de sociedades justas e inclusivas que proporcionen un acceso a la justicia para todos y que cuenten con un Estado de Derecho efectivo, así como instituciones judiciales transparentes y eficaces. Todos estos elementos pueden encontrarse en el programa «Justicia», tanto por lo que respecta al acceso a la justicia

---

<sup>13</sup> **Coherencia/complementariedad/sinergias**: si el Programa es coherente con otras intervenciones a escala de la UE e internacional, como por ejemplo con los anteriores programas de la UE en este ámbito, con las actividades respaldadas por otros instrumentos de la Unión y, en general, con las prioridades europeas en los ámbitos cubiertos por el Programa, y en qué medida.

<sup>14</sup> Los objetivos de la agenda de justicia de la UE para 2020, así como los ámbitos que trata, se ajustan en gran medida a los del programa «Justicia», especialmente en materia de cooperación judicial, aunque en la agenda se den prioridad a ámbitos como el terrorismo y la ciberdelincuencia, con menor presencia en el programa «Justicia».

como a la formación judicial. Por otro lado, la UE es parte en la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y acomete su actuación internacional en relación con la justicia civil principalmente a través de esta organización internacional.

### 3.5. Valor añadido de la UE<sup>15</sup>

**Toda la información recopilada confirma el elevado valor añadido de la intervención del Programa**, que se considera *de facto* imprescindible para alcanzar de manera satisfactoria y eficaz los objetivos en el ámbito de la justicia.

Los resultados de la evaluación muestran que los participantes en la encuesta están de acuerdo en que las actividades financiadas no habrían sido posibles sin la intervención de la UE, y que no se habrían obtenido los mismos resultados con una intervención de los Estados miembros en solitario, en términos de creación de asociaciones, materialización de realizaciones, financiación de acciones innovadoras, sostenibilidad de resultados y, especialmente, ejecución de proyectos de tamaño y escala transnacionales. Efectivamente, el valor añadido de la UE del programa «Justicia» es evidente, por encima de todo, en la promoción de proyectos transnacionales con dimensión europea para tratar cuestiones transfronterizas, así como en la canalización de recursos financieros para financiar actividades en ámbitos clave que no ocupan necesariamente un lugar destacado en la agenda de los Estados miembros por falta de voluntad política (según las partes interesadas, este es el caso especialmente del objetivo específico relativo al acceso a la justicia).

De acuerdo con los beneficiarios entrevistados, el Programa puede influir y armonizar, al menos hasta cierto punto, las acciones nacionales en los ámbitos en cuestión.

Asimismo, el Programa permite que los beneficiarios trabajen con socios de otros Estados miembros, una posibilidad que aumentó su conocimiento y entendimiento de las cuestiones tratadas por el Programa, amplió sus planteamientos y su gama de capacidades, y les ofreció acceso a ejemplos de buenas prácticas y herramientas desarrolladas en otros Estados miembros. Como ya se ha mencionado anteriormente, las asociaciones son un elemento fundamental para el éxito del programa «Justicia» y están presentes en la mayoría de los proyectos.

La ausencia de financiación nacional es una de las principales razones por las que las actividades financiadas por el Programa no habrían sido posibles mediante la acción individual de los Estados miembros. Este es el caso, especialmente, de las iniciativas en el ámbito de las políticas en materia de drogas, donde con frecuencia las iniciativas nacionales carecen de una dimensión transnacional fundamental que resulta vital en este ámbito, así como de la formación judicial a escala de la UE, que normalmente no se proporciona a escala nacional. Por otro lado, el programa «Justicia» garantiza la continuidad de redes europeas como la Red Europea de Formación Judicial.

La importancia que se le adjudica al Programa se puede explicar asimismo por el elevado número de proyectos aprobados tras solo tres años, en comparación con los tres programas que le precedieron<sup>16</sup>, y el incremento del número anual de solicitudes recibidas de posibles beneficiarios indica que el Programa sigue siendo una fuente fundamental de financiación en toda la UE.

Por otro lado, **la formación judicial ocupa un lugar más destacado** en la lógica de intervención del programa «Justicia», en comparación con los programas predecesores. Se

---

<sup>15</sup> **Valor añadido de la UE:** en qué medida los efectos de la acción de la UE son adicionales al valor que hubiese resultado de actuar exclusivamente a nivel nacional.

<sup>16</sup> Los programas «Justicia civil», «Justicia penal» e «Información y prevención en materia de drogas» aprobaron 806 proyectos a lo largo de siete años (2007-2013). El programa «Justicia» aprobó 418 solo en el período de tres años de 2014-2016.

trata de un paso adelante importante para el valor añadido de la UE del Programa, puesto que la formación judicial es fundamental para crear confianza mutua, mejorar la cooperación entre las autoridades judiciales y los profesionales del Derecho en los Estados miembros e incrementar la coherencia en la aplicación del Derecho de la UE.

Los resultados de la evaluación muestran que **las cuestiones y los ámbitos tratados por el programa «Justicia» exigirían una actuación y participación adicionales a nivel de la UE**. De hecho, la demanda de acción de la UE en estos ámbitos y el hecho de que el número de solicitudes de participación en el Programa sigue siendo superior al número de subvenciones concedidas demuestran un interés claro en las prioridades atendidas por el Programa.

### 3.6. Equidad<sup>17</sup>

**La promoción de las prioridades transversales de la igualdad de género, los derechos del menor y los derechos de las personas con discapacidad reviste gran importancia para el Programa y aparece consagrada en su base jurídica.** En concreto, los principios de la incorporación de la perspectiva de género y los derechos del menor se valoran durante el proceso de evaluación en el marco de la calidad de las propuestas. La cuestión de la incorporación de la perspectiva de género se menciona específicamente en la «parte B» del formulario de solicitud. Sin embargo, la evaluación demostró que, con respecto a los proyectos desarrollados, las cuestiones de género e igualdad apenas son un tema relevante en la mayoría de ellos. Con todo, se hace referencia a la mujer y la igualdad de género en unos cinco o seis proyectos, que, a pesar de no centrarse directamente en estas cuestiones, las tienen en cuenta en su ejecución.

El programa «Justicia» apoya los derechos del menor tanto en la fase de programación (diseño de las convocatorias de propuestas) como a través de las actividades de los proyectos seleccionados para recibir financiación. El respeto de los derechos del menor, por tanto, se ve reforzado por el hecho de que las organizaciones que solicitan financiación (y todos sus socios), y que trabajarán directamente con menores durante la ejecución del proyecto, deben facilitar a la Comisión una descripción de su política de protección del menor. Asimismo, las convocatorias de propuestas financiadas en el marco del programa «Justicia» incluyen temas que resultan pertinentes en este sentido. Los resultados de la evaluación muestran que la mayoría de los participantes en la encuesta están de acuerdo en aumentar la incorporación y promoción de los derechos del menor en el Programa.

Por lo que respecta a la prioridad de los derechos de las personas con discapacidad, parece situarse en un plano más secundario en comparación con las otras dos. De hecho, entre los proyectos financiados, solo uno estaba dirigido directamente a las personas con discapacidad, en el contexto del objetivo específico relativo al acceso a la justicia<sup>18</sup>. Por lo que respecta a la necesidad de seguir promoviendo los derechos de las personas con discapacidad en el Programa, las partes interesadas tienen opiniones bastante heterogéneas, aunque todas las categorías tienden a converger en que existe al menos una necesidad «moderada» de promoción.

---

<sup>17</sup> **Equidad:** si el programa «Justicia» ha distribuido de manera equitativa los recursos disponibles entre los beneficiarios de distintos Estados miembros, ha tenido en cuenta las necesidades de los grupos destinatarios, ha promovido la integración de la perspectiva de género, los derechos del menor y los derechos de las personas con discapacidad, y en qué medida.

<sup>18</sup> Proyecto «Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychiatric Impairments in Criminal Proceedings: Exploring the Need for Actions» (Fortalecimiento de los derechos procesales de las personas con discapacidad intelectual o psiquiátrica en los procedimientos penales: análisis de la necesidad de actuar).

Para entender cómo promueve el Programa la equidad por medio de las actividades financiadas, han de recopilarse datos sobre los participantes desglosados por sexo, tipo de discapacidad o edad, tal como exige el Reglamento, cosa que hasta la fecha no se ha hecho. Por último, como ya se ha mencionado, el Programa debe en el futuro intentar distribuir sus recursos de una manera más equilibrada entre los distintos grupos destinatarios de beneficiarios y los Estados miembros.

### 3.7. Margen para la simplificación<sup>19</sup>

**La evaluación no detectó un ámbito claro para seguir introduciendo simplificaciones por lo que respecta al modo de gestionar el Programa.** El actual régimen de gestión directa del Programa parece adecuado dada su envergadura.

No obstante, y a pesar de las mejoras introducidas con el actual Programa, tanto los funcionarios de la Comisión como los beneficiarios entrevistados expresaron opiniones críticas sobre el proceso de ejecución, especialmente en relación con la gestión presupuestaria y las obligaciones de presentación de informes. Entre las razones esgrimidas, los beneficiarios indican que la información financiera es demasiado detallada e inflexible en comparación con la que se proporciona en otros programas de la UE (p. ej., Horizonte 2020 y Erasmus+).

Por lo que respecta a la carga administrativa, la percepción de aproximadamente el 70 % de los beneficiarios y solicitantes fue que la redacción de la propuesta, las disposiciones relativas a la información administrativa y financiera necesaria para participar en las convocatorias y los requisitos de seguimiento y presentación de informes seguían siendo onerosos. En general, los beneficiarios estaban de acuerdo en que los procedimientos de solicitud y presentación de informes eran complejos y largos, aunque reconocían que probablemente resultaba difícil simplificarlos más, habida cuenta de la necesidad de garantizar la rendición de cuentas de los recursos financieros europeos.

Según los beneficiarios, la duración de los proyectos financiados por el Programa podría ampliarse, especialmente en relación con las subvenciones para acciones. Concretamente, a su juicio sería ideal ampliarlos hasta los tres años, ya que este marco temporal se ajustaría a la duración media de las asociaciones científicas entre instituciones de enseñanza superior. Por otro lado, los beneficiarios mencionaron que las subvenciones de funcionamiento también podrían ampliarse para abarcar por lo menos dos años (en lugar de uno) y así reducir la carga administrativa, en términos de solicitud y de presentación de informes. Sin embargo, las subvenciones anuales de funcionamiento permiten a la Comisión supervisar las actividades de las organizaciones financiadas y ofrecen más flexibilidad para adaptar el trabajo de los beneficiarios a las necesidades que surjan en sus respectivos campos de especialización.

Otra cuestión fundamental, según las organizaciones de la sociedad civil más pequeñas, es la dificultad para reunir los importes de cofinanciación requeridos; por consiguiente, las organizaciones no gubernamentales pequeñas podrían recibir mayor apoyo del programa «Justicia»<sup>20</sup>.

Incluso aunque al principio la puesta en marcha del nuevo Portal del participante crease ciertas dificultades, actualmente las partes interesadas ven la presentación de las propuestas a través de dicho Portal como una mejora en comparación con el sistema informático anterior, puesto que ahora son necesarios menos documentos para el control de admisibilidad y, por ende, la consiguiente carga administrativa es menor. Por otro lado, una vez se han registrado dichos documentos, no es necesario volver a presentarlos a menos que se produzcan cambios.

<sup>19</sup> **Margen para la simplificación:** si la gestión del programa «Justicia» podría simplificarse aún más, y en qué medida.

<sup>20</sup> Cabe destacar que el importe medio de las subvenciones se ha aumentado hasta alcanzar el nivel actual a raíz de la evaluación *ex post* de los programas predecesores, según la cual, como ya se ha mencionado, la dilución de fondos entre numerosos proyectos de pequeña envergadura había tenido un impacto y una dimensión de la UE limitados.

No obstante, puesto que el Portal del participante se ha concebido con miras a los centros de investigación y subvenciones cuantiosas, en su forma actual no parece adecuarse a los solicitantes típicos del programa «Justicia». Así, pues, hay margen para mejoras a este respecto.

Por último, también podrían simplificarse y racionalizarse los requisitos de seguimiento y los indicadores, tanto a escala del Programa como de cada proyecto.

#### **4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

El **papel fundamental que desempeñó el programa «Justicia»** en el desarrollo de un Espacio Europeo de Justicia basado en el reconocimiento y la confianza mutuos fue especialmente importante al comienzo del propio Programa, momento en que aún se podían sentir los efectos de la crisis económica en muchos Estados miembros.

El presente informe sobre la evaluación intermedia del programa «Justicia» 2014-2020 confirma la pertinencia del Programa al contribuir a la defensa de los valores de la UE (como el Estado de Derecho, la independencia del poder judicial y la eficacia de la justicia) y apoyar a los Estados miembros para que desarrollen sistemas de justicia más eficaces. Desde que se puso en marcha, el Programa ha demostrado su potencial para promover la adquisición de conocimientos y competencias de índole jurídica duraderas en los Estados miembros.

La estructura actual del Programa parece ser adecuada y suficientemente flexible para alcanzar tanto su objetivo general como los objetivos específicos. Durante estos años ha demostrado su gran valor añadido de la UE, tanto por su impacto positivo para los participantes y grupos destinatarios, como por su papel complementario de otros instrumentos de financiación e iniciativas políticas de la UE.

En el marco de la preparación de los futuros programas de financiación y el presupuesto de la UE, la Comisión, sobre la base de las constataciones de la evaluación intermedia, abordará todos los aspectos susceptibles de mejora que se han indicado, en concreto el incremento de la base de posibles beneficiarios de las acciones del Programa, la revisión de los indicadores de seguimiento, la mejora del equilibrio geográfico entre los beneficiarios y fortalecer las sinergias con otros programas de financiación e iniciativas de la UE.