



Bruselas, 2.12.2020
COM(2020) 713 final

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

**Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para
2021-2024**

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

Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa otorgó a la Unión Europea (UE) competencias para apoyar la cooperación judicial en asuntos civiles y penales por medio de «formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia»¹. Desde entonces, la formación judicial sobre el Derecho de la Unión ha mejorado la **aplicación correcta y uniforme del Derecho de la Unión** y ha fomentado la **confianza mutua en los procedimientos judiciales transfronterizos**, contribuyendo así a desarrollar el espacio judicial europeo.

La Comunicación de la Comisión titulada «Crear confianza en una justicia europea: nueva dimensión de la formación judicial europea»², de 2011, supuso un **cambio radical**, tanto a nivel de enfoque como de alcance, en la organización de la formación judicial en la UE. Si bien la mayoría de los jueces y fiscales que respondieron a la encuesta de 2010³ nunca habían participado en una formación judicial sobre el Derecho de la Unión o de otro Estado miembro, desde la adopción de la Comunicación más de la mitad de todos los profesionales de la justicia de la UE (más de un millón) lo han hecho.

La evaluación de la **estrategia sobre la formación judicial europea 2011-2020** (publicada en 2019)⁴ y los informes anuales sobre la formación judicial europea⁵ muestra que la estrategia, en general, ha logrado la mayoría de sus objetivos. En 2017 se alcanzó el objetivo emblemático de formar a la mitad (es decir, ochocientos mil) del total de los profesionales de la justicia en Derecho de la Unión entre 2011 y 2020. La estrategia ha ayudado a aumentar el número de actividades de formación, pero también ha promovido nuevos tipos de actividades, como los programas de intercambio. Ha ayudado a mejorar la formación en Derecho de la Unión para varias categorías de profesionales de la justicia, especialmente jueces y fiscales. Asimismo, ha ayudado en el desarrollo de capacidades de creación de redes, como la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), y ha reforzado las redes y proveedores de formación a nivel de la UE.

¹ Artículo 81, apartado 2, letra h), y artículo 82, apartado 1, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

² COM(2011) 551 final.

³ *Judicial training in the EU Member States* («Estudio sobre formación judicial en los Estados miembros», documento en inglés), Parlamento Europeo [IPOL-JURI-ET(2011)453.198].

⁴ *Evaluation of the 2011-2020 European judicial training strategy* («Evaluación de la estrategia sobre la formación judicial europea 2011-2020», documento en inglés), documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2019) 380].

⁵ Informes de la Dirección General de Justicia y Consumidores de la Comisión.

En base a estos logros, es fundamental ahora que la formación judicial siga ocupando un lugar destacado en la agenda de la UE y **se refuerce aún más**.

La UE se enfrenta a una serie de avances y desafíos nuevos que deben abordarse a través de la formación judicial, incluido el deterioro del Estado de Derecho y ataques a los derechos fundamentales en algunos de los Estados miembros, la digitalización exponencial de nuestras sociedades y las perspectivas de pertenencia a la UE de los Balcanes Occidentales. Además, el nivel de participación en la formación varía notablemente en los distintos Estados miembros y entre las profesiones de la administración de justicia. Esto puede tener un impacto negativo en la aplicación uniforme y eficiente del Derecho de la Unión.

La presente Comunicación se basa en las lecciones aprendidas y los nuevos avances desde 2011. Refleja las conclusiones de la evaluación de la Comisión de la estrategia de 2011-2020 y de una amplia consulta pública que dirigió también la Comisión en 2018⁶. Además, establece una estrategia integral para mejorar aún más la formación de los profesionales de la justicia sobre el Derecho de la Unión, ampliando la intervención política a nuevos temas, profesiones y áreas geográficas, abordando los nuevos desafíos y estableciendo nuevos objetivos para 2021-2024.

2. UNA RESPUESTA FLEXIBLE A LAS NECESIDADES EMERGENTES DE FORMACIÓN SOBRE DERECHO DE LA UNIÓN

Los profesionales de la justicia deben poder adaptarse a los nuevos desarrollos, incluido el ámbito del Derecho de la Unión. Por lo tanto, es importante que se proporcione una respuesta flexible a las necesidades emergentes de formación sobre Derecho de la Unión.

La formación judicial como medio para promover una cultura común del Estado de Derecho

El respeto por el Estado de Derecho es fundamental para la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y para la confianza mutua entre los Estados miembros y sus respectivas autoridades judiciales. La esencia del Estado de Derecho es la protección judicial efectiva, que requiere de independencia, calidad y eficacia de los sistemas de justicia nacionales. **Los profesionales de la justicia desempeñan un papel esencial en la defensa del Estado de Derecho.** Deberían seguir el ritmo del acervo de la Unión en este ámbito, incluida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que se desarrolla con rapidez, para poder aplicarlo en su trabajo. Unos profesionales bien formados, y sus correspondientes redes, desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la cultura del Estado de Derecho y la defensa del propio Estado de Derecho⁷, con el principio de independencia judicial como elemento central.

⁶ https://ec.europa.eu/info/consultations/training-justice-professionals-eu-law-evaluation_es.

⁷ Comunicaciones de la Comisión tituladas «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión: propuesta de actuación» [COM(2019) 343 final] e «Informe sobre el Estado de Derecho en 2020: situación del Estado de Derecho en la Unión Europea» [COM(2020) 580 final].

Defensa de los derechos fundamentales

Los jueces nacionales y otros profesionales de la justicia son actores fundamentales a la hora de garantizar la aplicación efectiva de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** y de hacer que los derechos de la Carta sean una realidad en la vida cotidiana de las personas.

Por lo tanto, deberían recibir formación específica sobre la aplicación de la Carta, el ámbito de su aplicación y derechos específicos, como la protección de los datos⁸, pero también sobre su relación con la legislación nacional y su interacción con el Convenio Europeo de Derechos Humanos. La formación sobre la Carta también debería incorporarse a los módulos de formación sobre distintos ámbitos del Derecho de la Unión, cuando sea pertinente⁹.

Mejorar la digitalización de la justicia

La formación judicial debe preparar a los profesionales de la justicia para que acojan la **digitalización** y el uso de la **inteligencia artificial**¹⁰. Los avances en este ámbito tienen cada vez más influencia en todos los aspectos de nuestras vidas. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que los sistemas de justicia deben adaptarse rápidamente a través de la digitalización. Los profesionales de la justicia deben ser conscientes del impacto que las **herramientas y las tecnologías digitales** tienen en los casos tramitados y estar preparados para utilizarlas correctamente en su práctica diaria, incluso en los procedimientos transfronterizos¹¹. Deben garantizar la protección adecuada de los derechos de las personas y sus datos personales en el espacio digital, en concreto para que las partes puedan acceder a los archivos y asistir a las audiencias judiciales.

Mantener el ritmo con la evolución del Derecho de la Unión

La formación judicial europea debería permitir a los profesionales de la justicia comprender **el papel del Derecho de la Unión** en su práctica diaria, **darle pleno efecto** y garantizar el **respeto de los derechos y obligaciones** derivados del Derecho de la Unión en los procedimientos judiciales nacionales. También es importante que estos profesionales se mantengan al día de los avances del Derecho de la Unión. Toda nueva evolución de la legislación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea requiere formación para poder tener los efectos previstos y para que los profesionales de la justicia tengan los conocimientos y las capacidades necesarios.

⁸ Véase el Reglamento General de Protección de Datos, la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal y la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, p. ej. la sentencia del 8 de abril de 2014, Derechos digitales, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12; y sentencia del 21 de diciembre de 2016, Tele2 Sverige, C-203/15.

⁹ Comunicación de la Comisión titulada *Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU* («Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE», documento en inglés) [COM(2020) 711 final].

¹⁰ De conformidad con la Comunicación de la Comisión titulada *Digitalisation of justice in the EU* («Digitalización de la justicia en la UE», documento en inglés) [COM(2020) 710 final].

¹¹ Conclusiones del Consejo sobre «Acceso a la justicia: aprovechar las oportunidades de la digitalización» (2020/C 342 I/01).

En concreto, esto aplica a los instrumentos clave de la UE en materia de **cooperación judicial transfronteriza**. La creación de la **Fiscalía Europea** tiene también importantes consecuencias en la formación de los fiscales, jueces y abogados defensores. En concreto, la estrategia debería reforzar la formación de estas profesiones sobre la base jurídica de la Fiscalía Europea, las adecuaciones realizadas a los sistemas de justicia y las estructuras judiciales nacionales, las relaciones de la Fiscalía Europea con otros organismos y agencias de la UE activos en la protección de los intereses financieros de la UE como la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (EUROJUST), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como la aplicación de los instrumentos jurídicos de la UE utilizados por la Fiscalía Europea en la cooperación judicial transfronteriza.

En el ámbito de la **seguridad**, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada (incluida la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de armas de fuego y estupefacientes), la prevención y lucha contra la radicalización que conduce al extremismo violento y la lucha contra el blanqueo de capitales siguen siendo temas clave de formación.

Los profesionales de la justicia que están en contacto con las **víctimas** deberían recibir formación para brindarles un mejor apoyo y comunicarse mejor con ellas teniendo en cuenta, en particular, las necesidades de los más vulnerables¹². También deberían saber cómo identificar los **procedimientos inadecuados** y el uso de las herramientas disponibles para abordarlos.

Los **derechos de los menores**¹³, los derechos de las personas con **discapacidad** y la adecuación de los sistemas de justicia a estos grupos, los desafíos específicos que enfrentan las víctimas de violencia de género¹⁴, pero también la igualdad y la **no discriminación** requieren de formación especializada y cobertura en otros cursos.

Garantizar los **derechos de los consumidores** mediante formación continua¹⁵, tanto en Derecho material como procesal, es una prioridad¹⁶, tal y como confirma la proliferación de prácticas ilícitas detectadas en el transcurso de la pandemia de COVID-19¹⁷. Debe garantizarse el disfrute efectivo de los **derechos de ciudadanía** de la UE, también en el ámbito de la libre circulación.

¹² Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)» [COM(2020) 258 final].

¹³ Próxima «Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia» (que se adoptará en 2021).

¹⁴ Véase la guía de la Comisión Internacional de Juristas *Women's access to justice for gender-based violence* («Acceso de las mujeres a la justicia por cuestiones de violencia de género», documento en inglés): <http://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/03/Universal-Womens-accesss-to-justice-Publications-Practitioners-Guide-Series-2016-ENG.pdf>

¹⁵ Formación profesional permanente.

¹⁶ Esto incluye formación sobre los mecanismos únicos de cooperación en materia de ejecución, p. ej. en virtud del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores [Reglamento (UE) 2017/2394].

¹⁷ Por ejemplo, comerciantes deshonestos que recurren a prácticas comerciales desleales o cancelaciones masivas de vuelos sin que se respeten los derechos de reembolso de los consumidores.

Se precisa formación para la gran cantidad de profesionales involucrados en la aplicación de las normas del **mercado único**¹⁸, incluidas las de especial importancia para las empresas, como las normas que protegen las inversiones intracomunitarias¹⁹, en parte para garantizar la confianza de los inversores. También se debería ofrecer formación sobre **Derecho de sociedades de la UE**, en concreto sobre herramientas y procesos digitales, conversiones y fusiones/escisiones de sociedades transfronterizas, así como sobre Derecho de competencia de la UE para quienes lo necesiten.

Además, la aplicación de la **legislación ambiental** de la UE requiere de conocimientos especializados y más formación.

Equipar a los profesionales para abordar los nuevos desafíos

Las nuevas formas de terrorismo, el extremismo violento y la ciberdelincuencia, así como la pandemia de COVID-19 han tenido un impacto no solo en la vida de las personas y las empresas, sino también en los sistemas de justicia nacionales, que tienen que adaptarse. La pandemia, en concreto, ha alterado el *modus operandi* de los delincuentes, lo que ha provocado un aumento significativo de los delitos relacionados con la ciberdelincuencia, las actividades delictivas en línea y la salud²⁰. En consecuencia, los profesionales de la justicia deben reaccionar a estos cambios²¹. Además, las nuevas formas de trabajo crean desafíos en materia de Derecho laboral y social. Las **nuevas ofertas de formación** deberían organizarse y ponerse a disposición rápidamente, como se ha hecho recientemente en los casos de ciberdelincuencia y asilo.

¹⁸ Comunicación de la Comisión titulada «Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único» [COM(2020) 94 final].

¹⁹ Comunicación de la Comisión titulada «Protección de la inversión intra-UE» [COM(2018) 547 final].

²⁰ Por ejemplo, ataques informáticos en el ámbito de la salud, comercio de productos médicos falsificados, fraudes con equipos de protección o pruebas de diagnóstico de la COVID-19 y eliminación ilegal de desechos sanitarios.

²¹ <https://www.cepol.europa.eu/media/news/cepol-issues-fast-track-needs-analysis-impact-covid-19-law-enforcement-training>.

Acciones para los proveedores de formación:

- hacer que la formación sobre el acervo de la UE relativo al **Estado de Derecho** y los **derechos fundamentales**, tal y como establecen los Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, esté disponible sistemáticamente en la oferta de formación continua para jueces y otros profesionales de la justicia;
- **incorporar el Derecho de la Unión**, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en las actividades de formación sobre legislación nacional y, cuando proceda, organizar formaciones específicas sobre el Derecho de la Unión;
- ofrecer formación para mejorar la sensibilización y las capacidades sobre **digitalización** e **inteligencia artificial**, y sobre el uso eficiente de los procedimientos y registros judiciales digitalizados;
- garantizar una formación eficaz sobre los **nuevos desarrollos en el Derecho de la Unión** y la **jurisprudencia de la UE**, incluidos los instrumentos de cooperación judicial transfronteriza y la Fiscalía Europea;
- centrar la formación en la protección de los **derechos de las personas en el espacio digital** (por ejemplo, protección de datos, privacidad, no discriminación, protección contra la violencia de género en línea, derecho contractual y derechos del consumidor) y los **derechos de grupos específicos** (por ejemplo, los menores, personas con discapacidad y víctimas de violencia de género, racismo y discriminación);
- **realizar un seguimiento** de las necesidades de formación y **adaptar** los planes de estudio a los nuevos desafíos.

Acciones para la Comisión:

- **apoyar la formación en Derecho de la Unión** para los profesionales de la justicia, de acuerdo con sus necesidades;
- seguir colaborando con el **Consejo de Europa** en la formación que incluye la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

3. ELEMENTOS NECESARIOS DE LA FORMACIÓN DE LOS PROFESIONALES MÁS ALLÁ DEL DERECHO DE LA UNIÓN

La formación judicial europea debería contemplar algo más que la formación jurídica y apoyar el desarrollo de las **capacidades** profesionales. Los principios legislativos y jurídicos no funcionan de forma aislada, por lo que los profesionales de la justicia deben adquirir competencias multidisciplinares.

Si bien es una responsabilidad nacional, la formación en «**judicatura**»²² es fundamental para la eficacia de la justicia, la relación de confianza entre los sistemas judiciales y los miembros del público, y la confianza entre profesionales en la cooperación transfronteriza. Los

²² Es decir, el conjunto de capacidades y aptitudes para convertirse en juez.

principales temas de formación para los **jueces** incluyen conducta judicial, resiliencia, sesgo inconsciente, administración de casos y de los tribunales, y liderazgo.

Además, para adquirir los conocimientos técnicos, aptitudes y experiencia necesarios, **todos los profesionales de la justicia** necesitan **formación en conocimientos y capacidades no jurídicos**, p. ej. relacionados con las ciencias del comportamiento, la psicología, la antropología, la economía y la lingüística cognitiva.

El desarrollo de las **capacidades lingüísticas jurídicas** es fundamental para permitir un lenguaje fluido entre los profesionales de este sector; lenguaje que, a su vez, promueve la confianza mutua en los procedimientos jurídicos transfronterizos. El dominio de lenguas extranjeras ayuda a los profesionales de la justicia a comprender los sistemas y conceptos legales extranjeros, y aumenta la participación en actividades de formación transnacionales.

La Comisión apoya la formación en lenguaje jurídico técnico y avanzado como complemento de la oferta nacional, y fomenta la combinación de elementos lingüísticos y jurídicos en dicha formación, que ha resultado ser eficaz.

Acciones para los proveedores de formación:

- incorporar la formación en **«judicatura» y los conocimientos y capacidades no jurídicos** en los programas nacionales de formación continua;
- ofrecer cursos de **lenguas extranjeras centrados en lenguaje jurídico**, en concreto para los profesionales que se ocupan de casos transfronterizos.

Acciones para la Comisión:

- ofrecer apoyo económico para la **formación transfronteriza en materias no jurídicas**, cuando se relacionen con la formación jurídica.

4. UNA FORMACIÓN MEJOR, MÁS AMPLIA Y MÁS ESPECÍFICA PARA LOS PROFESIONALES DE LA JUSTICIA

Un objetivo clave de la Comunicación de 2011 era el objetivo general de aumentar el número de profesionales de la justicia con formación suficiente para generar el impulso necesario y, en sí mismo, fue un exitoso motor de cambio. Sin embargo, la evaluación de la estrategia de formación puso de manifiesto algunas cuestiones, como la variación en los resultados en los distintas profesiones y países. Esto requiere un enfoque que establezca **objetivos nuevos y ambiciosos (aunque diferenciados)** que **se adapten** mejor a las necesidades de formación y los niveles de participación en la formación en Derecho de la Unión de las profesiones en cuestión.

Participación en formación continua en Derecho de la Unión en la UE (%)

Profesiones	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jueces y fiscales	24,62 %	23,04 %	24,00 %	29,11 %	28,10 %	38,03 %	48,22 %	54,66 %	55,70 %

Personal de los tribunales y la fiscalía	1,75 %	0,90 %	1,52 %	1,32 %	2,06 %	2,39 %	3,23 %	4,14 %	6,40 %
Abogados	1,79 %	1,73 %	5,04 %	5,28 %	3,54 %	4,11 %	4,88 %	4,82 %	3,36 %
Notarios	11,36 %	5,75 %	10,37 %	15,31 %	18,07 %	13,89 %	27,03 %	22,35 %	26,03 %
Agentes judiciales	3,57 %	4,02 %	3,12 %	8,29 %	5,67 %	7,57 %	9,55 %	12,77 %	16,19 %

Fuente: Comisión Europea (EU28, excepto 2019: EU27, ya que no se recibieron datos de Reino Unido; datos extraídos de los informes de formación judicial europea²³).

En general, **más profesionales de la justicia** deberían asistir a formación en Derecho de la Unión y los proveedores de formación deberían **mejorar la oferta de formación en esta materia**, ya sea nacional o transnacional, y esté o no cofinanciada por la UE. Esto se aplica a todos los profesionales de la justicia que aplican el Derecho de la Unión, incluidos jueces, fiscales y el personal de los tribunales, principalmente, pero también a profesiones como abogados, notarios, agentes judiciales, mediadores, intérpretes/traductores jurídicos, peritos judiciales y, en determinadas situaciones, a los funcionarios de prisiones y agentes de libertad vigilada.

Objetivos a medida

Los **jueces y fiscales** son los principales fiadores de la correcta aplicación del Derecho de la Unión a nivel nacional²⁴. Por eso, deberían seguir siendo el **principal grupo objetivo** para la formación en Derecho de la Unión. Los jueces aplican el Derecho de la Unión *ex officio*, ponen en práctica los principios de primacía y efecto directo, y remiten las cuestiones preliminares al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los fiscales deben estar familiarizados y aplicar todas las partes pertinentes del acervo de la UE en el ámbito de la justicia, incluidos los derechos procesales de los sospechosos y los encausados en los procesos penales, la protección de los intereses financieros de la UE y las nuevas normas operativas tras la creación de la Fiscalía Europea.

El **personal de los tribunales y la fiscalía** es fundamental para el funcionamiento fluido de los sistemas de justicia. Algunos participan en la redacción y ejecución de decisiones judiciales, la notificación transfronteriza de documentos, órdenes de pago europeas, órdenes de detención europeas y otros procedimientos transfronterizos. Todas estas tareas requieren de una amplia gama de formación en Derecho de la Unión, que debería adaptarse con precisión para abordar las necesidades identificadas. La Comisión fomenta la creación de redes de todos los proveedores de formación de personal judicial a nivel nacional y de la UE para intercambiar mejores prácticas y reforzar las ofertas nacionales de formación.

²³ Véase la nota a pie 5 y el informe de 2020: https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/training-legal-practitioners-and-training-practices_en.

²⁴ Todas las jurisdicciones están implicadas, incluidas las administrativas.

Por otro lado, los **abogados** desempeñan un papel esencial en la aplicación práctica del Derecho de la Unión en numerosos procedimientos judiciales, ya sean nacionales o transfronterizos, civiles, familiares, administrativos o penales. También les corresponde a ellos plantear cuestiones relativas al Derecho de la Unión en situaciones legales específicas. Asimismo, deben estar al corriente de la evolución reciente del acervo de la UE. Por lo tanto, es fundamental centrarse en la formación de los abogados que ejercen en privado, así como en sus proveedores de formación.

Por su parte, los **notarios** ayudan a garantizar el efecto del Derecho de la Unión en áreas que son importantes tanto para las personas como para las empresas, como la sucesión, la mediación, la insolvencia y la lucha contra el blanqueo de capitales. Todo esto debería reflejarse mejor en los contenidos de formación, al mismo tiempo que debería fomentarse el uso de metodologías interactivas, incluido el aprendizaje en línea.

Los **agentes judiciales** intervienen en la ejecución transfronteriza de decisiones judiciales, por ejemplo, en procesos de escasa cuantía en Europa y en la recuperación transfronteriza de activos. Si bien su situación profesional y antecedentes difieren, forman parte del personal judicial en aproximadamente un tercio de los Estados miembros. Requieren más formación sobre el Derecho de la Unión relacionado con sus tareas para garantizar su aplicación correcta en sus labores diarias.

Mejorar la formación en Derecho de la Unión para otras profesiones

En el punto de unión entre la presente estrategia y el Programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas²⁵, ha sido útil desarrollar y promover materiales de formación comunes y sesiones de formación conjuntas para fiscales, jueces e investigadores. En este contexto, es bien acogida la cooperación provechosa entre la REFJ y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), que podría desarrollarse aún más.

Los **funcionarios de prisiones y agentes de libertad vigilada** son un nuevo público objetivo, ya que su formación es esencial para defender los derechos fundamentales durante la detención (en concreto, en el contexto de las órdenes de detención europeas²⁶) y consolidar su papel clave en la prevención de la radicalización en las prisiones y garantizar el éxito de los programas de rehabilitación. Asimismo, necesitan conocer las políticas europeas, especialmente las relativas a traslados de detenidos, libertad vigilada, penas sustitutorias, supervisión, legislación relacionada con las drogas y otras cuestiones en las prisiones²⁷.

Por último, **otros profesionales de la justicia**, como los mediadores²⁸, los peritos judiciales²⁹, los administradores concursales³⁰ y los intérpretes y traductores jurídicos³¹, requieren cada

²⁵ Véase la Comunicación de la Comisión [COM(2013) 172].

²⁶ Véase la sentencia de 5 de abril de 2016, PPU, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15, la sentencia de 25 de julio de 2018, PPU ML, C-220/18 y la sentencia de 15 de octubre de 2019, Dorobantu, C-128/18.

²⁷ Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025 [COM(2020) 606].

²⁸ Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DO L 136 de 24.5.2008, p. 3).

vez más conocimientos y competencias para la aplicación del Derecho de la Unión. Debería mejorarse la calidad de su contribución a los procesos judiciales mediante formación pertinente en Derecho de la Unión.

Acción para todas las partes interesadas:

Para 2024, la formación continua en Derecho de la Unión debería llegar cada año:

- al 65 % de los jueces y fiscales;
- al 15 % del personal de los tribunales y la fiscalía que requiere competencias en Derecho de la Unión;
- al 15 % de los abogados³²;
- al 30 % de los notarios;
- al 20 % de los agentes judiciales.

Acción para las redes:

- **REFJ:** establecer una red de todos los proveedores de formación del personal judicial para el intercambio de conocimientos y mejores prácticas³³;
- **Academia Europea de Formación Penitenciaria:** extenderse a todos los Estados miembros³⁴, realizar un seguimiento de las necesidades de formación relacionadas con el Derecho de la Unión y elaborar una respuesta adecuada;
- **Confederación de la Libertad Vigilada Europea:** trabajar más en el ámbito de la formación.

5. PROMOVER ACTIVIDADES DE FORMACIÓN EFICACES Y DE ALTA CALIDAD

Proporcionar formación judicial no es un fin en sí mismo. También es fundamental que la formación tenga una **calidad** tal que permita lograr sus objetivos. Contar con una buena metodología, desde el diseño hasta la aplicación y la evaluación, es fundamental. Para responder con flexibilidad a los desafíos diarios de los profesionales, los proveedores de

²⁹ Conclusiones del Consejo y plan de acción sobre el camino a seguir con vistas a la creación de un espacio europeo de ciencia forense (10128/16).

³⁰ Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia (DO L 141 de 5.6.2015, p. 19) y Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia) (DO L 172 de 26.6.2019, p. 18).

³¹ Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (DO L 280 de 26.10.2010, p. 1).

³² Se tendrán en cuenta las dificultades de recopilación de datos en el seguimiento de la formación de los abogados.

³³ La Comisión acoge con satisfacción la decisión de la REFJ de ampliar su público destinatario al personal de los tribunales y la fiscalía.

³⁴ Miembros actuales de la UE: Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia.

formación deben supervisar de forma constante las **necesidades de formación** desde el punto de vista de las partes interesadas, tanto nacionales como europeas.

Los profesionales de la justicia necesitan estar expuestos a **distintas formas de aprendizaje**: reflexivo, conceptual, experimental y concreto. Su formación debería incluir una combinación de actividades formativas **presenciales**, herramientas de **aprendizaje en línea** y formación **en el puesto de trabajo**. Las actividades formativas presenciales (incluidas las actividades transnacionales) son fundamentales para desarrollar capacidades y aptitudes, y generar confianza mutua al permitir debates libres en un clima de confianza y respeto. Este tipo de actividades deberían reanudarse tan pronto como la situación sanitaria lo permita. La formación a nivel de la UE también debería ayudar a poner a prueba nuevos enfoques, como los formatos **híbridos** (que combinan la formación presencial y en línea) y la formación **interprofesional** presencial sobre temas específicos de relevancia.

Deberían emplearse herramientas y formatos de aprendizaje **variados y accesibles** para adaptarse a la disponibilidad y la diversidad de los estudiantes. De igual manera, la formación debería hacer un mejor uso de las **nuevas tecnologías**³⁵ para llegar a un público más amplio y apoyar la calidad de la formación. Esta necesidad se ve acentuada por la situación actual de pandemia y el cambio de las actividades presenciales a la formación en línea.

El **aprendizaje en línea** de alta calidad y el acceso a **recursos electrónicos** sobre el Derecho de la Unión deberían estar a disposición de todos los profesionales. Deberían complementar y multiplicar los beneficios de las actividades presenciales con material actualizado y herramientas de aprendizaje independientes, a fin de hacer el mejor uso posible de la justicia en red.

Las actividades que se realizan a nivel nacional no pueden tener el mismo impacto que las **actividades transfronterizas**. Los intercambios transfronterizos generales y especializados de jueces, fiscales y presidentes de tribunales siguen siendo una prioridad, ya que refuerzan la cultura judicial común europea, generan confianza y promueven la aplicación uniforme del Derecho de la Unión. Los intercambios deberían aportar valor añadido claro a los participantes y efectos multiplicadores en el entorno profesional.

Toda formación debería demostrar que ha alcanzado sus objetivos. Las **evaluaciones** deberían valorar la adquisición de conocimientos y capacidades, los cambios de actitud y los impactos en el desempeño profesional, además de los niveles de satisfacción de los estudiantes³⁶.

<i>Acciones para los proveedores de formación:</i>

³⁵ Por ejemplo, formación presencial virtual: aulas interactivas virtuales; realidad virtual: entorno formativo virtual al que se accede con dispositivos digitales; realidad aumentada: un entorno del mundo real mejorado por la información sensorial generada por ordenador; realidad mixta: elementos virtuales añadidos a la realidad.

³⁶ Véase el documento *Guidelines for the evaluation of judicial training practices* («Directrices para la evaluación de las prácticas de formación judicial», documento en inglés) de la REFJ: <https://bit.ly/2UDmqtX>.

- seguir más de cerca las **recomendaciones** de *Advice for training providers*³⁷ («Consejos para proveedores de formación», documento en inglés) y el manual de la REFJ sobre metodología de la formación judicial en Europa *Handbook on judicial training methodology in Europe*³⁸ (documento en inglés);
- organizar **actividades de formación transnacionales** todos los años para, al menos, el 5 % de todos los jueces y fiscales; fomentar la participación de nuevos asistentes;
- ofrecer un **aprendizaje en línea** interactivo, práctico y accesible para todos los estudiantes, que se adapte con precisión a los objetivos de la formación;
- explorar más a fondo el potencial de **técnicas modernas** como la formación virtual presencial y las soluciones de realidad aumentada;
- hacer un mayor uso del **aprendizaje en línea** tipo «**píldora**» (breve, actualizado y muy enfocado) para abordar las necesidades inmediatas de los profesionales de la justicia en el contexto de un caso concreto;
- garantizar que los **formadores están capacitados** para aprovechar todo el potencial de las metodologías de aprendizaje en línea;
- **evaluar** todas las actividades de formación en base a la satisfacción de los participantes, la mejora de sus competencias y, cuando proceda, el impacto en su desempeño.

Acciones para la Comisión:

- cuando proceda, usar un **formulario común de evaluación** en las actividades respaldadas por la UE;
- incorporar una «**plataforma de formación europea**» en el Portal Europeo e-Justicia³⁹ como un eje central de información sobre actividades de formación para profesionales de la justicia y punto de acceso único para materiales de aprendizaje autónomo sobre el Derecho de la Unión.

6. IMPULSAR LA FORMACIÓN JUDICIAL DE LOS JÓVENES PROFESIONALES

Debería brindarse a los nuevos profesionales de la justicia una **base en el sistema jurídico y la cultura jurídica de la UE** en el transcurso de su formación inicial⁴⁰. Esto debería ayudarles a desarrollar su comprensión práctica del papel del Derecho de la Unión en los sistemas jurídicos nacionales, el acervo del Estado de Derecho y su papel como profesionales europeos de la justicia. Por lo tanto, durante la formación inicial (de haberla), debe dedicarse suficiente tiempo a una formación de buena calidad en Derecho de la Unión, derechos fundamentales, Estado de Derecho, «judicatura» y competencias lingüísticas. Además, la

³⁷ <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=9f252d82-8ef4-4f6e-b562-372f9fa50096>.

³⁸ <http://www.ejtn.eu/Methodologies--Resources/Training-Methods>.

³⁹ https://e-justice.europa.eu/content_european_training_platform-37158-es.do.

⁴⁰ Formación para profesionales futuros o recién nombrados.

formación sobre los elementos sistémicos del Derecho de la Unión⁴¹ debería ser una práctica habitual.

Acciones para los proveedores de formación:

- garantizar que todos los **planes de estudios de formación inicial** incluyan módulos sobre el Derecho de la Unión integrados en la formación sobre legislación nacional y de forma independiente, cuando corresponda;
- incluir el **acervo de la UE sobre el Estado de Derecho y sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, así como la «judicatura», como elementos estándar de la oferta de formación judicial inicial que se ofrece a los nuevos profesionales de la justicia;
- disponer que todos los futuros jueces y fiscales, o recién nombrados, participen en un **intercambio transfronterizo** durante su formación inicial;
- hacer que los **intercambios AIAKOS para jueces y fiscales futuros o recién nombrados**⁴² sean un componente estándar de la oferta de formación inicial. Los organismos nacionales de formación judicial deberían ayudar en su organización;
- hacer que los **cursos de lenguaje jurídico** sean un componente estándar de la oferta de formación inicial.

7. FOMENTAR LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La responsabilidad de la formación judicial se comparte entre los Estados miembros, los proveedores de formación, las organizaciones profesionales de la justicia nacionales y europeas, y la UE. **Es necesario un mayor compromiso de todas las partes involucradas.**

Las partes interesadas nacionales tienen la responsabilidad principal

Los proveedores de formación nacionales, los ministerios de justicia, los Consejos del Poder Judicial y fiscalías y las autoridades de las profesiones reguladas son todos actores clave para garantizar que la oferta de formación responda a las **necesidades de los profesionales**. Deben ponerse a disposición **recursos** adecuados en términos de presupuesto, personal para organizar la formación y tiempo para que los profesionales de la justicia puedan asistir. El establecimiento de cupos obligatorios para la formación puede garantizar que esta se considere parte de los acuerdos laborales habituales. Asimismo, debe difundirse de forma proactiva la **información** sobre la oferta de formación a nivel nacional y de la UE, y apoyarse la participación en ella.

⁴¹ Los principios generales del derecho de la Unión y recursos legales, el papel del TJUE, cómo funciona la cooperación judicial, dónde encontrar información y formularios pertinentes, etc.

⁴² El programa AIAKOS reúne a futuros jueces o jueces recién nombrados de distintos Estados miembros en una institución de formación judicial o en tribunales/fiscalías para fomentar la comprensión mutua de las diferentes culturas y sistemas judiciales europeos y aumentar su percepción de la dimensión europea de su (futuro) trabajo.

Los **líderes y miembros de mayor antigüedad de las profesiones judiciales** deberían participar en la creación de una auténtica cultura de formación. Es necesario un cambio de actitud para que los órganos profesionales y de la justicia se conviertan en **organizaciones de aprendizaje**, en las que la formación se considere una inversión y no una distracción del trabajo diario.

Redes de expertos en Derecho de la Unión

Los profesionales de la justicia no tienen que dominar todos los detalles del Derecho de la Unión, pero sí cumplir con él cuando surja la necesidad. Deberían poder confiar en un **igual** que pueda proporcionarles **conocimientos especializados y ayuda sobre el Derecho de la Unión** con total independencia judicial y que pertenezca a una red creada a nivel nacional a tal efecto. Este es el valor añadido reconocido de las redes nacionales de coordinadores de tribunales de Derecho de la Unión.

El papel único de la Red Europea de Formación Judicial

La REFJ se encuentra en la mejor posición para coordinar, a través de sus miembros, actividades nacionales de formación sobre Derecho de la Unión y desarrollar formación transfronteriza para jueces y fiscales, incluidos intercambios⁴³. Sus nueve «principios de la formación judicial»⁴⁴ se están convirtiendo en referencia a nivel mundial para la formación judicial de calidad, y requiere de una financiación estable y adecuada.

Los actores a nivel europeo son multiplicadores esenciales

La **Academia de Derecho Europeo (ERA)** y el **Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP, Luxemburgo)** ayudan a consolidar el conocimiento sobre el Derecho de la Unión. Deberían impulsar aún más su oferta de formación, garantizar la calidad de sus actividades y promover la transferibilidad de sus resultados.

Las **redes de profesionales de la justicia**, como el **Consejo de la Abogacía Europea (CCBE)** para los abogados, el **Consejo de los Notariados de la Unión Europea (CNUE)** para los notarios y la **Unión Europea de oficiales, auxiliares y agentes de la administración de justicia (UEHJ)** desempeñan también un papel clave en la provisión de formación sobre Derecho de la Unión. Estas redes son fundamentales para la plena aplicación de esta estrategia, ya que garantizan la recogida y la reutilización de los materiales creados entre sus miembros y promueven el despliegue nacional de actividades de formación. El intercambio de experiencia entre los proveedores de formación de distintos Estados miembros debería permitirles reflexionar sobre las lagunas en su oferta de formación, innovar y apoyarse en buenas prácticas con resultados probados.

También desempeñan un papel importante como agentes multiplicadores las **redes europeas de profesionales de la justicia** que se centran en áreas concretas del Derecho de la Unión.

⁴³ Conclusiones del Consejo, «La formación de los profesionales de la justicia: una herramienta esencial para consolidar el acervo de la UE» (2014/C 443/04).

⁴⁴ http://www.ejtn.eu/PageFiles/15756/Judicial%20Training%20Principles_ES.pdf.

El apoyo de la Comisión

La Comisión apoyará **proyectos de formación de alta calidad con alcance europeo** a través del Programa «Justicia» y otros planes de financiación pertinentes⁴⁵. Apoyará la formación para los agentes multiplicadores, incluidos los formadores, y fomentará los consorcios transfronterizos de proveedores de formación. Asimismo, promoverá aún más el trabajo de las redes implicadas en este campo, fomentará su cooperación a través de conferencias e impulsará el uso de tecnologías modernas y del Portal Europeo e-Justicia.

La Comisión apoyará **proyectos que aborden las áreas prioritarias de la UE**, que prueben nuevas ideas y que respondan a necesidades específicas *ad hoc*. Prestará especial atención a la evaluación de las necesidades de formación y a la sostenibilidad de los resultados, solicitará que los proveedores que se benefician de la cofinanciación de la UE hagan más para garantizar la durabilidad de la formación y otros resultados, y hará uso de todos los medios previstos en el Reglamento financiero para simplificar el acceso a financiación de la UE, incluidos los procesos de solicitud y gestión de subvenciones⁴⁶.

Dirigirse a los profesionales de la justicia de fuera de la UE

La formación judicial europea se centra en los profesionales de la justicia de la UE. Sin embargo, con el paso de los años, la cooperación se ha extendido a los **países candidatos y candidatos potenciales** a la adhesión a la UE y a otros países que habían expresado su interés en familiarizarse con la cultura judicial de la UE⁴⁷, con el fin de mejorar el funcionamiento de sus sistemas judiciales. En concreto, los países candidatos y candidatos potenciales⁴⁸ necesitan formación sobre el acervo del Estado de Derecho, ya que deben priorizar el trabajo de promoción de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales para preparar su adhesión a la UE⁴⁹.

La Comisión alienta, en especial, la participación de los profesionales de la justicia de la región de los **Balcanes Occidentales** en formación judicial transfronteriza. El apoyo de la UE en esta región tiene como objetivo garantizar la coherencia y la sostenibilidad, y abordar desafíos sobre la base de una sólida evaluación de las necesidades de formación y un enfoque

⁴⁵ Entre ellos se encuentran las propuestas de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+) [COM (2018) 382]; de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Erasmus, el programa de la Unión para la educación, la formación, la juventud y el deporte [COM(2018) 367]; de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Derechos y Valores (2021 a 2027) [COM(2018) 383]; de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) [COM(2018) 385]; de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo «Programa de la UE de Lucha contra el Fraude» [COM(2018) 386]; y de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) [COM(2018) 465].

⁴⁶ Véase la nota a pie de página 4 (página 44).

⁴⁷ Comunicaciones conjuntas tituladas «Revisión de la Política Europea de Vecindad» [JOIN(2015) 50 final] y «Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: una Asociación Oriental eficaz para todos» [JOIN(2020) 7 final].

⁴⁸ Comunicación de la Comisión titulada «Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales» [COM(2020) 57 final].

⁴⁹ Conclusiones del Consejo sobre el proceso de ampliación/estabilización y asociación (7002/20).

basado en los problemas (en lugar de impulsado por los donantes). Debería reforzarse aún más la cooperación estructural de los proveedores de formación judicial de los Balcanes Occidentales, tanto a nivel regional como con la UE. Esta debería incluir, cuando corresponda, la consolidación del papel de la REFJ, que es un centro de conocimientos especializados, y que podría apoyar la creación de capacidades y la mejora metodológica.

Por otro lado, podrían buscarse más sinergias con iniciativas de formación judicial financiadas por la UE en **otros países no pertenecientes a la UE**, en concreto en África y América Latina, como una contribución al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho⁵⁰.

Sostenibilidad

Se recomendarán con especial interés la difusión, aplicación, reutilización, actualización y adaptación al contexto nacional de **módulos, paquetes y publicaciones de formación**, como manuales y directrices, elaborados con el apoyo de fondos de la UE⁵¹ y compartidos por los proveedores de formación nacionales y a nivel de la UE, así como la formación dirigida a agentes multiplicadores, como pueden ser los formadores.

Supervisión

La Comisión seguirá **presentando informes** sobre los avances en la formación para profesionales de la justicia en Derecho de la Unión. Asimismo, reflexionará junto con las partes interesadas sobre cómo mejorar la recogida y el análisis de datos.

⁵⁰ «Hacia una estrategia global con África» [JOIN(2020) 4 final]; «La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común» [JOIN(2019) 6 final].

⁵¹ P. ej. *Training guide on the rule of law for judges and prosecutors* («Guía de formación sobre el Estado de Derecho para jueces y fiscales», documento en inglés) (http://www.ejtn.eu/PageFiles/16144/2019-056-Training%20guide-v5_FINAL.pdf); *Rule of law in Europe – perspectives from practitioners and academics* («El Estado de Derecho en Europa: perspectivas de profesionales y académicos», documento en inglés) (http://www.ejtn.eu/PageFiles/16144/2019-056-RoL%20Manual-170x240-WEB_FINAL.pdf), *EU environmental law training package* («Paquete de formación en derecho ambiental de la UE», sitio web en inglés) (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

Recomendaciones:

- **todos los Estados miembros:** establecer una **red nacional de coordinadores de Derecho de la Unión** para jueces y fiscales; promover la cooperación transfronteriza entre estas redes;
- **otras profesiones de la administración de justicia:** crear puestos similares para apoyar el aprendizaje entre pares en el puesto de trabajo.

Acciones para las partes interesadas:

- **REFJ:** ofrecer **formación de calidad** (que incluya aprendizaje en línea), para jueces y fiscales, atender las necesidades del personal judicial y aumentar el efecto multiplicador de los resultados concretos a nivel de la UE impulsando la oferta de formación de sus miembros sobre Derecho de la Unión;
- **redes, proveedores de formación y organizaciones de profesionales de la justicia a nivel de la UE:** promover, coordinar y/o organizar más **actividades de formación transnacional**, incluidas actividades interactivas en línea, multiplicando los efectos de la formación.

Acciones para la Comisión:

- apoyar la **cooperación entre partes interesadas** para ayudar a alcanzar los objetivos de la presente estrategia;
- otorgar apoyo financiero de la UE a **proyectos de alta calidad** que abordan necesidades concretas de formación de forma **sostenible**, y a la REFJ a través del Programa «Justicia»;
- establecer, en colaboración con las partes interesadas, un sistema de **seguimiento** mejorado.

8. CONCLUSIÓN

Esta estrategia sobre la formación judicial europea para 2021-2024 establece el marco para un ambicioso conjunto de acciones clave para impulsar la aplicación correcta y eficaz del Derecho de la Unión. Su objetivo es consolidar una cultura judicial europea común basada en el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la confianza mutua.

Para garantizar el éxito de la estrategia, la Comisión pide a todas las partes interesadas (Ministerios de Justicia, Consejos del Poder Judicial y fiscalías, consejos de profesiones autorreguladas, asociaciones europeas de profesionales de la justicia, proveedores de formación a nivel nacional y de la UE, instituciones y organismos de la UE) que se comprometan a lograr sus objetivos cuantitativos y cualitativos.

La Comisión supervisará de forma regular la aplicación de la estrategia y trabajará con las demás instituciones de la UE para garantizar el apoyo político necesario para la consecución de los objetivos.