Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en los asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales, y por el que se modifican determinados actos legislativos en el ámbito de la cooperación judicial

[COM(2021) 759 final — 2021/0394 (COD)]

y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/8/CE del Consejo, las Decisiones Marco 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI y 2009/948/JAI del Consejo, y la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la digitalización de la cooperación judicial

[COM(2021) 760 final-2021/0395 (COD)]

(2022/C 323/13)

Ponente: **Maurizio MENSI**

Consulta	Comisión Europea, 2.5.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	3.5.2022
Aprobación en el pleno	19.5.2022
Pleno n.º	569
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	198/0/1

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE está de acuerdo con el enfoque de la Comisión y con los objetivos que persigue la propuesta de Reglamento. No obstante, considera que deben ofrecerse garantías adecuadas en relación con los siguientes aspectos: a) seguridad y confidencialidad, habida cuenta del carácter sensible de las cuestiones tratadas en las distintas audiencias; b) justicia abierta, es decir, la necesidad de que el sistema previsto garantice el respeto del principio de justicia abierta en cuanto a «participación», «observación» y «accesibilidad»; c) brecha digital, con el fin de garantizar la accesibilidad para todos respecto de las tecnologías e intervenciones de apoyo. Con ello se trata de evitar que las escasas capacidades digitales, junto con el acceso limitado a la tecnología y los bajos niveles de alfabetización y de conocimientos jurídicos, aumenten los obstáculos al acceso a los servicios digitales y socaven los objetivos perseguidos.

1.2. Son esenciales la seguridad de los sistemas tecnológicos utilizados y la confidencialidad de los datos, especialmente los datos personales, dado el carácter sensible de determinados tipos de audiencias judiciales. También es fundamental realizar una evaluación precisa de la plataforma en línea que vaya a utilizarse.

1.3. Debe garantizarse, por una parte, que la entidad encargada de la gestión operativa de los componentes del sistema no tratará de ninguna manera los datos y, por otra parte, que se disponga de un ancho de banda adecuado, ya que la mínima interrupción o incompatibilidad puede inhibir la capacidad del sistema para prestar un servicio adecuado.

1.4. Es esencial proteger adecuadamente los sistemas, las redes y los datos frente a eventuales ciberataques, garantizando la integridad de los datos transmitidos y almacenados con arreglo a las normas vigentes en materia de protección de datos personales y ciberseguridad. Los sistemas informáticos y las tecnologías de comunicación digital correspondientes también deben ser accesibles de conformidad con los requisitos de la Directiva europea sobre accesibilidad ([1]) y de la Directiva relativa a los sitios web de las administraciones públicas ([2]), así como con arreglo a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006.

([1]) Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

([2]) Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público (DO L 327 de 2.12.2016, p. 1).

1.5. El sistema previsto debe garantizar el respeto del principio de justicia abierta (en cuanto a participación, observación y accesibilidad), en lo que se refiere tanto al acceso al sistema judicial en general como a las audiencias públicas en especial. Por lo tanto, debe garantizarse la accesibilidad para todos respecto de las tecnologías e intervenciones de apoyo.

1.6. Resulta esencial que se mantenga la posibilidad de utilizar el canal de comunicación en papel para las personas físicas y jurídicas, y que la información se facilite en formatos accesibles, a fin de garantizar el acceso a la justicia para todos, incluidas las personas vulnerables, los menores y las personas que necesitan asistencia técnica, que viven en zonas remotas o no cuentan con las competencias o los medios digitales requeridos.

1.7. Formar a los profesionales de la justicia en Derecho de la UE es una herramienta fundamental para garantizar la aplicación correcta y eficaz del Reglamento. Con tal fin, hay que organizar, a su debido tiempo, actividades de formación específicas para todos los profesionales de la justicia que participen en las actividades recogidas en la propuesta de Reglamento. En particular, parece necesaria una formación específica centrada en las necesidades de los investigados, acusados, testigos o víctimas vulnerables para garantizar su acceso efectivo a la justicia a través de medios digitales.

1.8. En esencia, la medida propuesta tiene por objeto mejorar la eficiencia del sistema judicial en cuanto a reducción y simplificación de las cargas administrativas, reduciendo los plazos y el coste de la tramitación de los asuntos, y debe dar lugar a un acceso mejor y más equitativo a la justicia. A este respecto, el CESE considera que, sin perjuicio de lo anterior, la medida propuesta beneficia al comercio transfronterizo y a la competitividad del sistema económico y social europeo.

2. **Observaciones generales**

2.1. *Contenido del Reglamento*

2.1.1. La propuesta de Reglamento establece el marco jurídico para la comunicación electrónica en el contexto de los procedimientos de cooperación judicial transfronteriza en materia civil, mercantil y penal y el acceso a la justicia en materia civil y mercantil con repercusión transfronteriza, tal como se establece en la legislación vigente.

2.1.2. También establece normas sobre el uso y el reconocimiento de los servicios electrónicos de confianza, sobre los efectos jurídicos de los documentos electrónicos, sobre el uso de videoconferencias u otras tecnologías accesibles de comunicación a distancia para celebrar audiencias en asuntos civiles, mercantiles y penales. Sin embargo, el Reglamento no cubre las disposiciones relativas a la obtención de pruebas en materia civil y mercantil ni introduce nuevos procedimientos.

2.1.3. Para ser seguro y fiable, se basa en un sistema informático descentralizado compuesto por sistemas informáticos y puntos de acceso interoperables que funcionan bajo la responsabilidad y la gestión de cada Estado miembro, las agencias y los organismos de la UE, a través del cual se realiza un intercambio de información transfronterizo entre las autoridades respectivas de los Estados miembros.

2.1.4. Se prevé un punto de acceso electrónico europeo en el Portal Europeo de e-Justicia, que forma parte de este sistema informático descentralizado y puede ser utilizado en igualdad de condiciones por cualquier persona física y jurídica para las comunicaciones electrónicas con los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes en materia civil y mercantil con repercusiones transfronterizas.

2.1.5. Por lo tanto, los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes de los Estados miembros deben aceptar en los procesos judiciales las comunicaciones electrónicas, consideradas equivalentes a las comunicaciones en papel. No obstante, queda a discreción de las personas físicas optar por tales medios de comunicación electrónica o por utilizar comunicaciones en papel que, en cualquier caso, no podrán ser rechazadas por las autoridades competentes.

2.1.6. El Reglamento también establece las condiciones para utilizar la videoconferencia u otras tecnologías de comunicación a distancia en los procesos transfronterizos civiles y mercantiles. También se establecen normas sobre audiencias de investigados, acusados o condenados, así como de menores mediante videoconferencia u otras tecnologías de comunicación a distancia.

2.2. *Contexto general*

2.2.1. La iniciativa reguladora se basa en la idea de que las personas físicas y jurídicas deben poder ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones de forma rápida, eficiente y transparente, sin discriminación de ningún tipo. Disponer de tutela judicial efectiva en un plazo razonable es también un aspecto crucial del derecho a un juez imparcial consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ([3]).

2.2.2. A escala de la UE, ya existe un conjunto de instrumentos diseñados para mejorar la cooperación judicial y el acceso a la justicia en los asuntos civiles, mercantiles y penales transfronterizos. Entre ellos se encuentran los relativos a la comunicación entre autoridades, incluida, en algunos casos, con los órganos y organismos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de la UE. Sin embargo, la mayoría de estos instrumentos no prevé el uso de comunicaciones digitales e, incluso cuando se ofrece esta posibilidad, faltan canales seguros y fiables o no se reconocen los documentos, firmas y sellos electrónicos.

2.2.3. La emergencia sanitaria también ha demostrado que los acontecimientos de fuerza mayor afectan, condicionándolo, al buen funcionamiento de los sistemas judiciales de los Estados miembros debido a la situación de confinamiento total de la población en dichos casos. La cooperación judicial y el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos de la UE también se han visto condicionados por la emergencia sanitaria, que ha puesto de manifiesto la necesidad de garantizar unas comunicaciones seguras, continuas y resilientes, también para evitar poner en peligro el buen desarrollo de las actividades económicas.

2.2.4. A este respecto, las normas recogidas en la propuesta tienen por objeto mejorar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y la eficiencia y resiliencia de los flujos de comunicación inherentes a la cooperación judicial de la UE. El uso de tecnologías digitales reduce la carga administrativa de los sistemas judiciales, al acortar los plazos de tramitación de los asuntos, hacer que las comunicaciones sean más seguras y fiables y automatizar la gestión de los asuntos.

2.2.5. La iniciativa de la Comisión también se deriva de la necesidad de evitar que el desarrollo de soluciones informáticas a nivel nacional dé lugar a soluciones fragmentadas que no sean compatibles con la necesidad de garantizar una actuación uniforme a escala de la UE.

2.2.6. La propuesta de Reglamento ha estado precedida por la Comunicación sobre la digitalización de la justicia en la UE, de diciembre de 2020, que moderniza el marco legislativo de los procedimientos transfronterizos de la UE en materia civil, mercantil y penal, en consonancia con el principio de «digital por defecto», reconociendo la necesidad de evitar todas las formas de exclusión social. Esta propuesta complementa además la propuesta de Reglamento relativo a un sistema informatizado de comunicación en los procesos transfronterizos penales y civiles [el denominado sistema e-CODEX ([4])] y es coherente con el Reglamento eIDAS ([5]) mediante la introducción de disposiciones sobre el uso de los servicios de confianza. En junio de 2021, la Comisión también adoptó su propuesta de modificación del Reglamento eIDAS a fin de establecer un marco para una identidad digital europea ([6]).

2.3. *Observaciones específicas*

2.3.1. El CESE está de acuerdo con el enfoque de la Comisión y con los objetivos perseguidos. Asimismo, considera esencial que se salvaguarden y garanticen los puntos expuestos a continuación.

2.4. *Tratamiento de datos y ciberseguridad*

2.4.1. La aplicación del Reglamento requiere la creación y el mantenimiento de un sistema informático descentralizado, consistente en una red de sistemas informáticos nacionales y puntos de acceso interoperables que funcionen bajo la responsabilidad y la gestión de cada Estado miembro, las agencias y los organismos de la UE, para un intercambio transfronterizo de información seguro y fiable. Es importante garantizar que la entidad encargada de la gestión operativa de los componentes del sistema no almacenará ni tratará los datos y que el equipo utilizado es adecuado para apoyar el sistema informático. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta prevea que, cuando los Estados miembros aún no hayan desarrollado sistemas informáticos nacionales adecuados, la Comisión pondrá a su disposición un programa informático de aplicación de referencia que los Estados miembros podrán optar por utilizar.

([3]) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 391).
([4]) COM(2020) 712 final.
([5]) Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE (DO L 257 de 28.8.2014, p. 73).
([6]) COM(2021) 281 final.

2.4.2. Es importante disponer de un ancho de banda adecuado (componente costoso de los servicios de conexión de vídeo). El ancho de banda recomendado será de al menos 1,5-2 megabits por segundo para las redes IP (o de al menos 384 kilobits por segundo para las redes RDSI). Los sistemas de enlace de vídeo deben diseñarse con la máxima capacidad posible de ancho de banda, e incluso en el caso de los sistemas con la máxima capacidad, debe tenerse en cuenta la fiabilidad y el rendimiento de la conexión a la red, ya que la mínima interrupción o incompatibilidad puede inhibir la capacidad del sistema para prestar un buen servicio.

2.4.3. Por consiguiente, el CESE señala la necesidad de garantizar la adecuación técnica de la comunicación digital utilizada y de proteger los sistemas, redes y datos frente a los ciberataques, teniendo en cuenta que las vulnerabilidades de los dos sistemas previstos, en papel (presencial) y a través de datos (en formato digital), son completamente diferentes y que los sistemas y redes deben protegerse garantizando la integridad de los datos transmitidos y almacenados en ellos, con arreglo a las normas vigentes en materia de protección de datos personales. Los sistemas informáticos y las tecnologías de comunicación digital correspondientes también deben ser accesibles de conformidad con los requisitos de la Directiva europea sobre accesibilidad y de la Directiva relativa a los sitios web de las administraciones públicas y de las empresas de interés público.

2.4.4. Como ya señaló el CESE en su Dictamen SOC/573, *Paquete sobre interoperabilidad*, de 23 de mayo de 2018 ([7]), dado el carácter sensible de la información intercambiada, es esencial garantizar tanto el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales como la seguridad de todos los datos y sistemas implicados.

2.4.5. No solo en los procesos penales, sino también en materia civil y mercantil, las transmisiones de vídeo deben estar protegidas contra las escuchas ilegal por parte de terceros, utilizando los medios técnicos proporcionales a la situación. A este respecto, debe garantizarse el cumplimiento de las normas vigentes en materia de ciberseguridad y del contenido de la propuesta de Directiva SRI 2 ([8]).

2.5. *Formación*

2.5.1. El CESE subraya que la formación de los profesionales de la justicia en el ámbito del Derecho de la UE es un instrumento esencial para garantizar la aplicación correcta y eficaz del Reglamento. Con el fin de preparar a estos profesionales para los retos futuros, la Comisión también ha adoptado una estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024 ([9]) con el fin de formarlos en el uso de herramientas digitales en su trabajo diario. Con tal fin, es esencial organizar, a su debido tiempo, actividades de formación específicas para todos los profesionales de la justicia que participen en las actividades recogidas en la propuesta de Reglamento.

2.5.2. En particular, es necesaria una formación específica centrada en las necesidades de los investigados, acusados, testigos o víctimas vulnerables para garantizar su acceso efectivo a la justicia a través de medios digitales.

2.6. *Instrumentos digitales y en papel*

2.6.1. El objetivo de la propuesta de Reglamento es permitir que las personas físicas y jurídicas se comuniquen de forma digital con los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes sin ningún tipo de discriminación y participen en las audiencias mediante videoconferencia u otras tecnologías de comunicación a distancia sin ningún coste específico adicional aparte de los relacionados con el uso de un ordenador y el acceso a internet.

2.6.2. El CESE considera esencial que se mantenga la posibilidad de utilizar el canal de comunicación en papel para las personas físicas y jurídicas, y que la información se facilite en formatos accesibles, a fin de garantizar el acceso a la justicia para todos, incluidas las personas vulnerables, los menores y las personas que necesitan asistencia técnica, que viven en zonas remotas o no cuentan con las competencias o los medios digitales requeridos.

([7]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, SOC/573 — Paquete sobre interoperabilidad sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (fronteras y visados) y por el que se modifican la Decisión 2004/512/CE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 767/2008, la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) 2016/399 y el Reglamento (UE) 2017/2226 [COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD)] — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración) [COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD)] (DO C 283 de 10.8.2018, p. 48).

([8]) COM(2020) 823 final.

([9]) COM(2020) 713 final.

2.6.3. Por lo que se refiere específicamente a la videoconferencia, que se introduce de forma sistemática en muchos países, incluso a efectos de la cooperación judicial, cabe señalar que, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aunque la participación del acusado en el procedimiento de videoconferencia no sea contraria al Convenio, su utilización debe tener un objetivo legítimo ([10]). Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales que utilizan la videoconferencia deben seguir mejorando su calidad y aplicar el cifrado de la señal de vídeo para evitar escuchas. En su Dictamen n.º 14 (2011) sobre «Justicia y tecnología de la información», el Consejo Consultivo de Jueces Europeos subraya que la introducción de las tecnologías de la información en los tribunales europeos no debe socavar los valores humanos y simbólicos de la justicia. Si los usuarios perciben la justicia como puramente técnica, sin su función real y fundamental, corre el riesgo de verse deshumanizada.

2.6.4. En los Estados Unidos, las conexiones de vídeo se utilizan principalmente para las denominadas audiencias bajo fianza, con el fin de ahorrar costes y riesgos de transportar a los acusados de la prisión a los tribunales. Los investigadores de la Northwestern University estudiaron el importe de las fianzas en efectivo constituidas antes y después del uso del vídeo, llegando a la conclusión de que, con las videoconferencias, sus importes aumentaron por término medio un 51 % ([11]). En efecto, la transmisión de vídeo tiene un efecto deshumanizador y coloca al acusado en una posición de desventaja visual y auditiva. En las audiencias sobre inmigración, si las personas comparecen en vídeo, es más probable que sean expulsadas que cuando comparecen en persona, y lo mismo ocurre con los solicitantes de asilo. También es importante que las personas en los tribunales puedan ver y oír. La función de audio de algunas tecnologías de videoconferencia utiliza un filtro de ancho de banda medio que reduce las frecuencias de voz bajas y altas, que se suelen utilizar para transmitir emociones, como demuestra un informe del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de 2015 sobre las videoaudiencias.

2.6.5. Por lo que se refiere a los programas informáticos utilizados, cabe señalar que la disponibilidad de soluciones de programas informáticos de código abierto comparables en cuanto a fiabilidad y precisión a los mejores productos industriales tiene la ventaja de permitir una «aplicación» directa en los centros de datos y en las redes o, en cualquier caso, en infraestructuras gestionadas conjuntamente por la administración pública o con ella. Esta solución evitaría los riesgos de flujos transfronterizos dentro o fuera de la UE vinculados a soluciones de computación en nube procedentes de empresas no europeas (evitando así la aplicación de la Ley de computación en nube de los Estados Unidos).

2.7. *Aumento de la eficiencia y la competitividad*

2.7.1. El CESE coincide con la Comisión en que el uso del instrumento de la comunicación digital entre los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes de los Estados miembros puede sin duda contribuir a una mayor eficiencia del sistema judicial, ya que su objetivo es reducir los retrasos y las cargas administrativas, aumentando la simplificación y acelerando el intercambio de información entre autoridades, así como reduciendo los plazos y los costes de tramitación de los asuntos. Hay que tener en cuenta que la comunicación a distancia durante la emergencia ha permitido seguir garantizando el acceso a la justicia, contribuyendo a su calidad, eficiencia e independencia, elementos esenciales en los que se basa el Estado de Derecho y los valores en los que se fundamenta la Unión Europea.

2.7.2. El CESE también considera que unos sistemas judiciales eficientes son fundamentales para la aplicación de la legislación europea, como se destaca en la Comunicación de la Comisión Europea sobre el «cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2019», de 26 de abril de 2019, que ofrece una visión anual de los indicadores pertinentes respecto de la independencia, la calidad y la eficiencia de los sistemas judiciales, sobre la base de los datos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa.

2.7.3. En este sentido, se considera que la posibilidad de que las personas físicas y jurídicas que participan en transacciones transfronterizas se beneficien de un acceso mejor y más equitativo a la justicia, unos costes más bajos y unos procedimientos más rápidos para hacer valer sus derechos beneficia al comercio transfronterizo y mejora la competitividad del sistema económico en general.

2.8. En conclusión, el CESE señala que la propuesta debería prever garantías adecuadas respecto de los siguientes aspectos:

a) seguridad y confidencialidad. La seguridad y la confidencialidad son esenciales, dado el carácter sensible de algunas audiencias judiciales. También es esencial una evaluación precisa por parte de expertos informáticos de la plataforma en línea que vaya a utilizarse;

([10]) Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2006, *Marcello Viola contra Italia*. Derecho a un proceso equitativo — Importancia de la presencia del demandado en el procedimiento.

([11]) Lauren Kirchner, How fair is Zoom-Justice, *The Markup*, 9 de junio de 2020.

b) justicia abierta. El sistema previsto debe garantizar el respeto del principio de justicia abierta (en cuanto a participación, observación y accesibilidad);

c) brecha digital. Las escasas capacidades digitales junto con el acceso limitado a la tecnología y los bajos niveles de alfabetización y de conocimientos jurídicos pueden aumentar los obstáculos al acceso a los servicios digitales y socavar los objetivos perseguidos. Por lo tanto, debe garantizarse la accesibilidad para todos respecto de las tecnologías e intervenciones de apoyo.

Bruselas, 19 de mayo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG