



Bruselas, 13.2.2017  
COM(2017) 59 final

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

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

## ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1	OBJETIVO DEL INFORME .....	3
1.2	METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	3
1.3	SÍNTESIS DEL PROGRAMA.....	3
2	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN .....	9
2.1	PERTINENCIA DEL PROGRAMA.....	9
2.2	COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD .....	11
2.3	EFICACIA.....	13
2.4	SOSTENIBILIDAD, TRANSFERIBILIDAD E INNOVACIÓN .....	15
2.5	EFICIENCIA Y POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN .....	19
2.6	VALOR AÑADIDO EUROPEO .....	20
3	CONCLUSIONES.....	26

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 OBJETIVO DEL INFORME

La Decisión por la que se establece el programa Justicia civil (en lo sucesivo, «JCIV») dispone que la Comisión debe presentar una evaluación *a posteriori* para el período 2007-2013<sup>1</sup>. La evaluación *a posteriori*<sup>2</sup> fue llevada a cabo por un evaluador externo independiente, que contó con la ayuda del personal pertinente de la Comisión.

El presente informe está basado en dicha evaluación y se divide en secciones en función de los principales criterios de evaluación y las correspondientes preguntas. Dichos criterios incluyen la pertinencia; la coherencia y la complementariedad; la eficacia; el impacto y la sostenibilidad; la eficiencia y las posibilidades de simplificación; y el valor añadido europeo.

## 1.2 METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La presente evaluación final se fundamenta en lo siguiente:

- un examen minucioso de la documentación disponible de 130 subvenciones para actividades y dieciséis subvenciones de funcionamiento adjudicadas en el marco del programa para el período 2007-2013;
- un examen de la documentación, como, por ejemplo, la decisión de base, los programas de trabajo anuales y las convocatorias de propuestas tanto de las subvenciones como de los contratos públicos;
- un examen de los documentos estratégicos de la Unión y las decisiones de base de los programas de la Unión conexos;
- un análisis cuantitativo de una muestra de las 146 subvenciones para actividades y de funcionamiento adjudicadas;
- un análisis de las 52 respuestas a la encuesta en línea de los beneficiarios de una subvención del JCIV;
- quince entrevistas de seguimiento con coordinadores de proyectos/organizaciones que recibieron subvenciones del JCIV durante el período 2007-2013<sup>3</sup>;
- cuatro entrevistas con funcionarios de la Comisión para acotar el alcance.

## 1.3 SÍNTESIS DEL PROGRAMA

El JCIV se estableció mediante la Decisión 1149/2007/CE, de 25 de septiembre de 2007, para el período 2007-2013 como parte del programa Derechos fundamentales y justicia.

El artículo 2 de la Decisión de base enumera los objetivos generales, a saber:

- fomentar la cooperación judicial para contribuir a la creación de un auténtico espacio judicial europeo en el ámbito civil basado en el reconocimiento mutuo y la confianza recíproca;
- fomentar la eliminación de los obstáculos para el buen funcionamiento de los procesos civiles transfronterizos en los Estados miembros;
- mejorar la vida diaria de los particulares y empresas, permitiéndoles hacer valer sus derechos en toda la Unión Europea y facilitando, en particular, su acceso a la justicia;

<sup>1</sup> Artículo 16, apartado 3, letra d), de la Decisión 1149/2007/CE, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia civil, integrado en el programa general de Derechos fundamentales y justicia.

<sup>2</sup> El informe de evaluación *a posteriori* elaborado por el evaluador externo se encuentra disponible en la siguiente dirección: informe principal: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf); anexos: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

El informe intermedio de evaluación del evaluador externo está disponible en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:ES:PDF>

<sup>3</sup> El testimonio que ofrecen estas dos últimas fuentes es bastante subjetivo, por lo que no se pueden considerar pruebas independientes del rendimiento.

- mejorar los contactos, el intercambio de información y la creación de redes entre las autoridades legislativas, judiciales y administrativas y los profesionales de la justicia, entre otras cosas mediante el apoyo a la formación judicial, con objeto de mejorar el entendimiento mutuo entre estas autoridades y los profesionales.

El artículo 3 recoge los objetivos específicos del programa, a saber, favorecer la cooperación judicial en materia civil, con vistas a:

- garantizar la seguridad jurídica y mejorar el acceso a la justicia;
- fomentar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en asuntos civiles y mercantiles;
- eliminar los obstáculos a los litigios transfronterizos generados por las disparidades en las disposiciones y procedimientos de Derecho civil y promover la compatibilidad necesaria de las legislaciones a este efecto;
- garantizar una adecuada administración de la justicia mediante la eliminación de los conflictos de competencia;
- mejorar el conocimiento recíproco de los ordenamientos jurídicos y de los sistemas judiciales de los Estados miembros en materia civil, y promover y reforzar la constitución de redes, la cooperación mutua, el intercambio y la difusión de la información, la experiencia y las mejores prácticas;
- velar por la adecuada ejecución, la correcta y concreta aplicación y la evaluación de los instrumentos comunitarios en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y mercantil;
- mejorar la información sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y el acceso a la justicia;
- promover la formación de los profesionales del Derecho sobre el Derecho comunitario y de la Unión;
- evaluar las condiciones generales necesarias para reforzar la confianza recíproca, respetando plenamente la independencia del poder judicial;
- facilitar el funcionamiento de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil creada en virtud de la Decisión 2001/470/CE del Consejo.

Los objetivos específicos del JCIV acotan los objetivos generales por lo que respecta a los resultados previstos del programa. Al igual que otros programas integrados en el programa general Derechos fundamentales y justicia de la Dirección General de Justicia para el período 2007-2013, el JCIV contempla distintos tipos de acciones, entre las que se incluyen:

Subvenciones para actividades<sup>4</sup>:

- proyectos transnacionales específicos de interés comunitario presentados por una autoridad u organismo de un Estado miembro o por una organización internacional o no gubernamental, en las condiciones establecidas en el programa de trabajo anual. La cofinanciación de estos proyectos asciende al 80 % como máximo de los costes totales y conforma el núcleo del programa;
- proyectos específicos sobre la aplicación de las normas europeas en materia de competencia. Se trata de proyectos destinados a promover la cooperación judicial entre, y la formación de, los jueces nacionales que han de ejecutar las normas europeas en materia de competencia, incluidos los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y las normas sobre ayudas estatales, con vistas a contribuir al desarrollo y la aplicación tanto de la política europea como de las medidas de cooperación comunitaria en el ámbito de la competencia, a fin de garantizar la coherencia de la política comunitaria en este ámbito.

Subvenciones de funcionamiento previstas<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Artículo 8, de la Decisión 1149/2007/CE, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia civil, integrado en el programa general de Derechos fundamentales y justicia.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

- cofinanciar (hasta el 80 %) el programa de trabajo anual de organizaciones no gubernamentales u otras entidades que persigan un objetivo de interés general europeo (convocatoria de propuestas);
- cofinanciar gastos vinculados al programa de trabajo permanente de organizaciones específicas mencionadas en el fundamento jurídico (la Red Europea de Consejos del Poder Judicial y la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea), en la medida en que las subvenciones se utilizan para alcanzar un objetivo de interés general europeo;
- financiar el funcionamiento de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil creada en virtud de la Decisión 2001/470/CE del Consejo.

Proyectos iniciados por la Comisión para la realización de estudios e investigaciones, sondeos y encuestas de opinión; formulación de indicadores y metodologías comunes; recogida, elaboración y difusión de datos y estadísticas; celebración de seminarios, conferencias y reuniones de expertos; organización de campañas y actos públicos; creación y mantenimiento de sitios web; redacción y publicación de información; apoyo y gestión de redes de expertos nacionales; y análisis, seguimiento y evaluación del trabajo realizado. La Comisión actúa mediante contratación pública<sup>6</sup>.

Cuadro 1-1 muestra el número de acciones financiadas cada año. Las convocatorias de propuestas de subvenciones para actividades y de funcionamiento se dividieron para los años 2011 y 2012. El presupuesto total previsto para el JCIV entre enero de 2007 y diciembre de 2013 ascendía a 109,3 millones EUR<sup>7</sup> (véase el Cuadro 1-2). A lo largo del período, la Comisión publicó seis convocatorias de propuestas de subvenciones para actividades y seis convocatorias de propuestas de subvenciones de funcionamiento, y se lanzaron 247 iniciativas de la Comisión.

**Cuadro 1-1 Número de acciones financiadas por año**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
<b>Subvenciones para actividades</b>	para	24	19	18	16		25		28
<b>Subvenciones de funcionamiento</b>	de	2	3	3	3		2		3
<b>Contratación pública</b>		2	22	22	52	36	63		50
									247

El Cuadro 1-2 ofrece un desglose detallado del presupuesto por año de ejecución y herramienta de financiación, sobre la base de los programas de trabajo anuales. Como se refleja en el cuadro, el programa incluye proyectos específicos en materia de competencia (800 000 EUR por año, gestionados por la Dirección General de Competencia); la gestión de la pertenencia de la Unión a la Conferencia de La Haya sobre Derecho internacional privado; y los gastos de funcionamiento de la Red Judicial Europea. La financiación destinada a la Red cubre aproximadamente seis reuniones generales por año para tratar los problemas en la aplicación de los instrumentos de justicia civil, la publicación de guías prácticas para profesionales y ciudadanos (incluida la traducción, la impresión y los costes de envío) y la actualización del sitio web (para lo cual se suelen constituir grupos de trabajo). Todas las acciones se deciden el año previo durante la elaboración del presupuesto.

El presupuesto asignado a subvenciones para actividades y de funcionamiento entre 2007 y 2013 ascendió a 49,2 millones EUR, de los cuales 34,9 millones EUR se habían comprometido y 14,6

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Artículo 13 de la Decisión 1149/2007/CE, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia civil, integrado en el programa general de Derechos fundamentales y justicia.

millones EUR se habían gastado a fecha de enero de 2015<sup>8</sup>.

**Cuadro 1-2 Desglose presupuestario previsto para el JCIV (2007-2013)**

Presupuesto disponible para subvenciones y contratos							
Ejer- cicio	SUBVENCIONES				CONTRATACIÓN PÚBLICA		
	Subvenciones para actividades <sup>9</sup>	Subvenciones para actividades en el ámbito de la competencia <sup>10</sup>	Subvenciones de funcionamiento para ONG <sup>11</sup>	Otras subvenciones de funcionamiento <sup>12</sup>	HCCH <sup>13</sup>	RJE <sup>14</sup>	Iniciativas de la Comisión <sup>15</sup>
2007	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
<b>Total</b>	<b>35 756 000</b>	<b>2 400 000</b>	<b>7 500 000</b>	<b>3 500 000</b>	<b>124 000</b>	<b>15 155 000</b>	<b>39 291 000</b>

Fuente: JCIV — Programas de trabajo anuales (2007-2013)

La mayoría de las acciones del JCIV estaban dirigidas por una autoridad nacional (22 % de todas las organizaciones dirigentes), una universidad (21 %) o una red, plataforma o foro de ámbito europeo (20 %). En comparación con otros programas como Daphne y Derechos fundamentales y ciudadanía, mientras que las dirigidas por ONG nacionales fueron minoritarias y representaron tan solo un 8 % de las acciones del JCIV. Las universidades (22 %) y las autoridades nacionales (20 %) representaron el

<sup>8</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, p. 38

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>9</sup> Presupuesto destinado a subvenciones para actividades en el ámbito de «proyectos transnacionales específicos de interés comunitario presentados por una autoridad o cualquier otro órgano de un Estado miembro, una organización internacional o no gubernamental y que, en cualquier caso, suponga la participación de al menos dos Estados miembros, o de al menos un Estado miembro y otro Estado, que puede ser un Estado en vías de adhesión o un Estado candidato» [artículo 4, letra b), de la Decisión de base].

<sup>10</sup> Presupuesto destinado, según el programa de trabajo anual, a subvenciones para actividades en el ámbito de proyectos específicos para ayudar a aplicar las normas europeas de competencia. Se trata de proyectos para promover la cooperación judicial entre los jueces nacionales y su formación en el contexto de la ejecución de las normas europeas en materia de competencia, incluidos los artículos 101 y 102 del TFUE y las normas sobre ayudas estatales, con vistas a contribuir al desarrollo y la aplicación de la política europea en materia de competencia y las medidas de cooperación comunitaria en el ámbito de la competencia para garantizar la coherencia de la política comunitaria de competencia.

<sup>11</sup> Presupuesto destinado a subvenciones de funcionamiento para «las actividades de organizaciones no gubernamentales u otras entidades que persigan objetivos de interés general europeo relacionados con [los] objetivos generales [del programa], en las condiciones establecidas en los programas de trabajo anuales» [artículo 4, letra c), de la Decisión de base].

<sup>12</sup> Presupuesto destinado a «subvenciones de funcionamiento destinadas a cofinanciar aquellos gastos derivados del programa de trabajo permanente de la red europea de Consejos Superiores de la Magistratura y de la red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea que estén motivados por un objetivo de interés europeo general, promoviendo para ello el intercambio de opiniones y experiencias en materia de jurisprudencia y en relación con la organización y funcionamiento de los miembros de dichas redes en el ejercicio de sus funciones judiciales o consultivas por lo que se refiere a la legislación comunitaria».

<sup>13</sup> Presupuesto destinado a la gestión de la pertenencia de la Unión a la Conferencia de La Haya sobre Derecho internacional privado.

<sup>14</sup> Presupuesto destinado, según el programa de trabajo anual, al funcionamiento de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, creada en virtud de la Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.

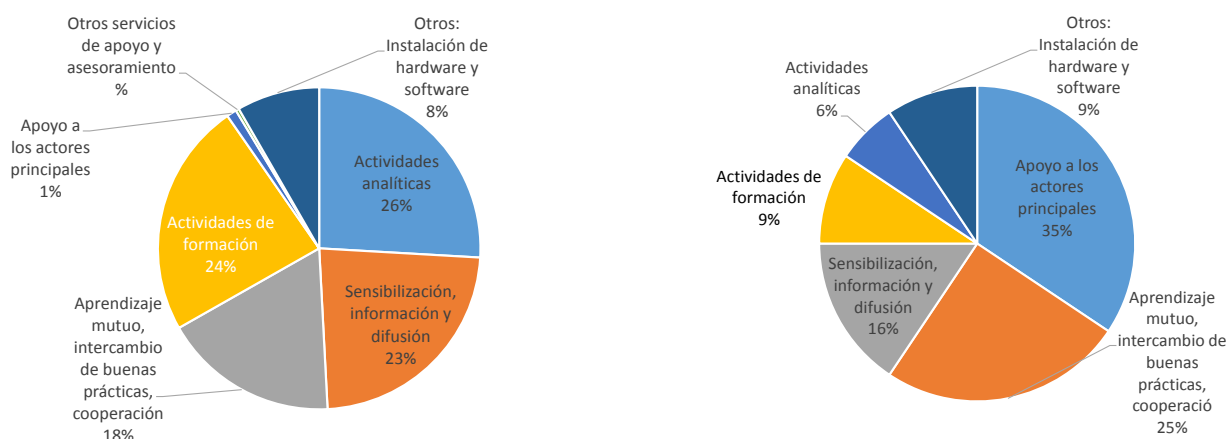
<sup>15</sup> Presupuesto destinado a «acciones específicas iniciadas por la Comisión, tales como: estudios y trabajos de investigación; encuestas y sondeos de opinión; definición de indicadores y metodologías comunes; recogida, elaboración y difusión de datos y estadísticas; seminarios, conferencias y reuniones de expertos; organización de campañas y actos públicos; creación y actualización de sitios web; elaboración y difusión de material informativo; apoyo y gestión de redes de expertos nacionales, y actividades de análisis, seguimiento y evaluación» [artículo 4, letra a), de la Decisión de base].

grueso de las organizaciones asociadas, seguidas por otras instituciones educativas y de formación (15 %), plataformas y ONG nacionales (13 %) y profesionales del Derecho (10 %) <sup>16</sup>.

Las subvenciones para acciones del JCIV se adjudicaron a proyectos dirigidos principalmente a actividades analíticas, formación y sensibilización, información y difusión (véase el Gráfico 1-1, izquierda).

Las subvenciones de funcionamiento se destinaron principalmente a apoyar actores clave, el aprendizaje mutuo, el intercambio de buenas prácticas y cooperación, y la sensibilización, información y difusión (véase el Gráfico 1-1, derecha).

Los contratos públicos se centraron principalmente en estudios, guías prácticas, conferencias, talleres, mantenimiento de sitios web y otros servicios de carácter informático.



**Gráfico 1-1 Proyectos con subvenciones para actividades del JCIV por actividad principal (izquierda) y subvenciones de funcionamiento del JCIV por actividad principal (derecha)**

El Gráfico 1-2 que figura a continuación ofrece una visión general del número de veces que aparece un tipo de realización en los 146 proyectos del JCIV identificados <sup>17</sup>. Por ejemplo, el producto «talleres y grupos temáticos», vinculado al aprendizaje mutuo y el establecimiento de redes, que aparece 66 veces y para el que se hallaron 59 indicadores, contó con un total de 4 345 participantes (total de 33 indicadores). La mayoría de las veces los grupos destinatarios fueron los jueces, los profesionales y el personal judicial.

El segundo producto más frecuente fueron las actividades de formación (42), como parte de acciones de sensibilización, información y difusión. Estas supusieron 4 371 participantes (sobre la base de 28 indicadores diferentes). La mayoría de las veces los grupos destinatarios fueron los jueces, los mediadores y los profesionales.

El tercer producto más frecuente (41) fueron los actos, con un total de 3 646 participantes (identificados veintitres veces) y 8 000 beneficiarios (los productos de un indicador). La mayoría de las veces los grupos destinatarios fueron los profesionales, el público en general y el personal judicial.

<sup>16</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, p. 3 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>17</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Análisis cuantitativo del programa Justicia Civil (JCIV), 28 de julio de 2015, p. 10 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

Gráfico 1-2 Recuento de los productos del JCIV





## 2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1 PERTINENCIA DEL PROGRAMA

La pertinencia de un programa se evalúa considerando la medida en que sus acciones persiguen lógicamente sus objetivos, las necesidades estratégicas de la Unión en general y las necesidades del público objetivo.

#### 2.1.1 Pertinencia de las acciones del programa con respecto a sus objetivos

Todos los objetivos generales y específicos están orientados hacia el fomento de la cooperación judicial para contribuir a la creación de un auténtico espacio judicial europeo en el ámbito civil y mercantil. Al evaluar si los objetivos son SMART<sup>18</sup>, cabe concluir que son específicos (en la medida en que se centran en un ámbito específico de mejora), alcanzables y realistas (ya que pueden alcanzarse a través de las acciones financiadas y con los recursos del programa). Sin embargo, no son medibles, dado que no es posible cuantificarlos, ni tampoco sugieren un indicador de progreso, ni tampoco están acotados en el tiempo, puesto que los objetivos no cuentan con una línea temporal y no se especifica cuándo deberían haberse alcanzado los resultados<sup>19</sup>.

El objetivo general de la Comisión es fomentar la formación judicial europea, que da prioridad a la formación sobre temas específicos para dar respuesta a las necesidades estratégicas y en consonancia con la labor de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ). En 2011 la Comisión Europea se marcó el objetivo de formar a la mitad de todos los profesionales del Derecho dentro de la Unión (cerca de 700 000) en Derecho europeo y en el Derecho de un Estado miembro desde entonces hasta 2020<sup>20</sup>. En el marco del programa JCIV, el apoyo que recibió la formación judicial europea provenía principalmente de subvenciones para actividades y unas pocas acciones específicas, aunque también se adjudicaron subvenciones de funcionamiento a través de otros programas<sup>21</sup>.

Habida cuenta de la responsabilidad de la Comisión de asumir la secretaría de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil (REJECIV), también se asignaron fondos mediante contratación pública o disposiciones administrativas para prestar apoyo a su funcionamiento. Ello se encuadra en un objetivo general, aunque podría alegarse que se trata de un objetivo transversal. La Red se reúne generalmente para debatir los problemas en la aplicación de los instrumentos de justicia civil en vigor, la publicación de guías prácticas para los profesionales o los ciudadanos, y para actualizar el sitio web<sup>22</sup>.

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

El programa JCIV ha estado estrechamente vinculado a los principales avances estratégicos e instrumentos jurídicos en el ámbito de la justicia civil desde su inicio, y se hicieron esfuerzos continuos para armonizar el programa JCIV con los nuevos avances estratégicos y legislativos fijando prioridades en las convocatorias de propuestas.

En términos generales se puede decir que las prioridades y las acciones financiadas fueron pertinentes para los objetivos del programa. No obstante, el proceso instaurado para seleccionar las prioridades del programa dejaba poco margen de maniobra una vez se habían fijado las prioridades (aunque, en principio, un proyecto que no reflejase ninguna prioridad podría recibir una subvención con arreglo a otros criterios de adjudicación). Esto implica que en ciertos casos, si durante la ejecución de un

<sup>18</sup> Se entiende que un objetivo es «SMART» cuando este es específico, medible, alcanzable, realista y acotado en el tiempo.

<sup>19</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, p. 7

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión, de 13 de septiembre de 2011, titulada «Crear confianza en una justicia europea: nueva dimensión de la formación judicial europea» [COM(2011) 0551 final].

<sup>21</sup> Por ejemplo, a la REFJ a través del programa JPEN y a otras organizaciones, como la Academia de Derecho Europeo (ERA) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), mediante subvenciones de funcionamiento concedidas por la Dirección General de Educación y Cultura.

<sup>22</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, p. 7

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

proyecto se cambiaba una prioridad, sus resultados eran menos útiles. Por el contrario, por lo que respecta a la formación, podían surgir, por ejemplo, necesidades que no se enmarcasen en las prioridades fijadas y que, por tanto, no se podían financiar a través del programa porque no se contemplaban en una convocatoria específica.

El programa se ejecutó a fin de:

- contribuir al desarrollo de políticas y de legislación, a través de investigación, análisis y otras acciones de apoyo, para proporcionar al legislador información clara y detallada sobre los problemas y la situación sobre el terreno, así como a través del refuerzo de redes que contribuyan a la elaboración de futuras iniciativas en este ámbito. Entre sus logros más importantes destaca el proyecto de 2009 «Interconnecting European Registers of Wills» (Interconexión de los Registros Europeos de Testamentos), que contó con una subvención para actividades, cuyo objetivo era el desarrollo de una amplia red de registros de testamentos interconectados, en consonancia con la evolución política que, finalmente, culminó en la adopción del Reglamento sobre sucesiones<sup>23</sup> en 2012. También se utilizaron ampliamente contratos públicos para tal fin, por ejemplo, a través del Atlas Judicial Europeo en Materia Civil, la base de datos de jurisprudencia JURE, así como diversos estudios de evaluación y aplicación.
- apoyar la aplicación práctica y la ejecución de la política y la legislación de la Unión en vigor a través del fomento de las redes, ayudar con la aplicación coherente de los instrumentos de la Unión en toda Europa a través de la formación y capacitación de los profesionales del Derecho y otros profesionales de la administración de justicia, dotarles de herramientas para poner en práctica con eficacia los derechos y las políticas de la Unión. Entre sus logros más importantes destacan dos proyectos de 2009 que contaron con subvenciones para actividades cuyo objetivo era crear herramientas intuitivas — disponibles en el Portal Europeo de e-Justicia— para encontrar notarios y abogados de Derecho civil, respectivamente, en toda la Unión. Otro ejemplo es la subvención para actividades «i-Support», destinada a estudiar distintos sistemas informáticos con vistas a aplicar el Reglamento sobre obligaciones de alimentos de la Unión de 2009 y la Convención de la Haya sobre cobro internacional de alimentos de 2007, cuya adhesión se estaba debatiendo en el momento en que se adjudicó la subvención. En este caso los contratos públicos también desempeñaron un papel importante, entre otros, a través de consultas a las partes interesadas, evaluaciones de impacto y estudios de viabilidad<sup>24</sup>.

### **2.1.3 Pertinencia del programa con respecto a las necesidades de los grupos destinatarios**

En líneas generales, los beneficiarios de las subvenciones creían que las convocatorias y las acciones seleccionadas identificaban y respondían a las necesidades de los grupos destinatarios, aunque la medida en que habían identificado adecuadamente estas necesidades variaba, pues algunos llevaron a cabo evaluaciones detalladas de las necesidades, mientras que otros adoptaron un enfoque menos rígido. La mayoría de los beneficiarios de una subvención consultados a efectos de esta evaluación indicaron que llevaron a cabo evaluaciones de las necesidades como apoyo al diseño y el desarrollo de sus proyectos. No obstante, el análisis de la documentación de los proyectos mostró que un número considerable de solicitantes de una subvención o bien no habían diseñado sus proyectos en función de una evaluación de las necesidades, o bien no habían documentado suficientemente dicha evaluación en el formulario de solicitud de la subvención. Si bien la Comisión no requería específicamente a los solicitantes de una subvención que llevarasen a cabo una evaluación de las necesidades ni la documentasen, hacerlo les habría permitido resaltar la pertinencia de su proyecto, habría reforzado la calidad de los estudios y habría proporcionado un nivel de referencia con el que evaluar el éxito del

<sup>23</sup> Reglamento (UE) n.º 650/2012 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo.

<sup>24</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, p. 7  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

proyecto en un momento posterior. Aunque los proyectos que no se basan en una evaluación de las necesidades aún pueden ser pertinentes para las necesidades de los grupos destinatarios, este tipo de evaluación aumenta las probabilidades de que los solicitantes seleccionen los métodos o medios más pertinentes para apoyar a los grupos destinatarios<sup>25</sup>.

Los beneficiarios de una subvención indicaron que el marco conceptual del programa JCIV les permitió desarrollar sus proyectos conforme a lo previsto. De los 61 participantes en la encuesta en línea, 59 afirmaron haber podido llegar a los grupos destinatarios. Por otro lado, el 86,8 % de los participantes en la encuesta en línea (53) indicaron que habían recibido comentarios de sus grupos destinatarios que confirmaban que el proyecto o las actividades ejecutados eran pertinentes con respecto a los problemas o escollos que encaraban. En las entrevistas de seguimiento, la mayoría de las partes interesadas afirmaron que no recordaban los mensajes específicos de los grupos destinatarios, pero que la acogida de sus proyectos había sido, en general, positiva<sup>26</sup>.

La conclusión general de que el programa JCIV y sus prioridades habían sido pertinentes para los beneficiarios de una subvención se confirmó durante las entrevistas con las partes interesadas. De los quince entrevistados, diez indicaron que el marco conceptual del programa, es decir, sus objetivos y las prioridades fijadas, les había permitido sacar adelante sus proyectos tal y como los habían concebido inicialmente<sup>27</sup>.

## **2.2 COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD**

La coherencia se refiere a la medida en que la lógica de intervención del programa es coherente internamente, es decir, entre los objetivos, las aportaciones, las actividades y los resultados previstos, y si la intervención es coherente con otras intervenciones con objetivos similares. La complementariedad guarda relación en la medida en que existe convergencia con otras políticas e intervenciones o solapamiento. Se puede conseguir complementariedad y coherencia mediante la creación de sinergias, es decir, acciones concertadas, colaboración o interacción de los diferentes agentes/partes interesadas que refuerzan mutuamente los objetivos compartidos. Sin embargo, es posible identificar solapamientos entre los distintos programas. La coherencia y la complementariedad se analizaron considerando si el programa estaba optimizado con respecto a otros programas de la Unión y cómo complementaban los resultados de las acciones ejecutadas las iniciativas políticas/los programas nacionales y otros programas/iniciativas europeos o internacionales. Puede ser multidimensional por lo que respecta a i) objetivos y ámbitos temáticos; ii) las prioridades fijadas en las convocatorias de propuestas y iii) las acciones financiadas.

El artículo 12 de la decisión de base perfila las posibilidades de complementariedad con otros programas de financiación de la Unión: el programa Justicia penal (JPEN), integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia; Seguridad y defensa de las libertades, formado por dos programas financieros, es decir, Prevención y lucha contra la delincuencia y Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad; Solidaridad y gestión de los flujos migratorios, formado por cuatro fondos, a saber, el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para el Retorno, el Fondo Europeo para los Refugiados y el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Además de los programas mencionados en la Decisión de base, es posible alcanzar complementariedad adicional con otros cuantos instrumentos de la Unión, como por ejemplo el programa Derechos fundamentales y ciudadanía (por lo que respecta a determinados objetivos y ámbitos temáticos, la naturaleza del programa y, hasta cierto punto, los grupos destinatarios) y el programa Daphne (con respecto a la naturaleza del programa y los grupos destinatarios)<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 14.

### 2.2.1 Objetivos y ámbitos temáticos

El programa logró aportar coherencia y complementariedad con programas de objetivos y ámbitos temáticos similares mediante las decisiones tomadas sobre el alcance de los programas en las fases de diseño del programa y desarrollo de la convocatoria. No obstante, el análisis halló complementariedad, así como solapamiento, entre los programas JCIV y JPEN, el programa Derechos fundamentales y ciudadanía y (posiblemente) el programa de Prevención y lucha contra la delincuencia por lo que respecta a objetivos y ámbitos temáticos.

Tanto el programa JCIV como el JPEN persiguen establecer un espacio europeo de justicia basado en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, la cooperación entre las autoridades judiciales en materia civil y penal y el fomento de la confianza. Pretenden también facilitar el acceso a la justicia y, por consiguiente, facilitarles la vida a los europeos, asociando a las partes implicadas y a la sociedad civil a la reflexión en materia de justicia. Hay margen para que ambos programas se complementen, ya que los objetivos que comparten son similares. El JCIV trata de cuestiones civiles y mercantiles, mientras que el JPEN está enfocado a las cuestiones penales. No obstante, siempre se corre el riesgo de que se solapen, sobre todo en cuestiones de índole general como la justicia en red o la formación. Por otro lado, algunos asuntos específicos corresponden a la justicia civil en algunos Estados miembros y a la justicia penal en otros. Es el caso, por ejemplo, de las medidas de protección, que se rigen por dos instrumentos diferentes a escala de la Unión: uno civil<sup>29</sup> y otro penal<sup>30</sup>. Los programas se mantuvieron separados en 2007 por sus distintas bases jurídicas, que requerían procedimientos de adopción diferentes. Sin embargo, ya no es así con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Los programas son muy similares en cuanto a objetivos, métodos de gestión y beneficiarios finales, y, de hecho, los dos programas se han combinado en un solo instrumento de financiación para el período 2014-2020.

Existe complementariedad con el objetivo del programa Derechos fundamentales y ciudadanía de ofrecer formación a los profesionales del Derecho<sup>31</sup>, lo que podría interpretarse de manera similar al objetivo del JCIV de «mejorar el conocimiento recíproco de los ordenamientos jurídicos y de los sistemas judiciales de los Estados miembros en materia civil» de los profesionales del Derecho.

El objetivo del programa JCIV es «favorecer la cooperación judicial en materia civil». El artículo 3, apartado 3, de la decisión de base del programa Prevención y lucha contra la delincuencia indica que el programa no aborda las cuestiones relacionadas con la cooperación judicial. Sin embargo, puede cubrir acciones destinadas a propiciar la cooperación entre las autoridades judiciales y las fuerzas de seguridad y, por tanto, hay margen para que pueda haber complementariedad y solapamiento con el JCIV.

Hay un margen considerable para que haya complementariedad entre el programa JCIV y otros programas de financiación de la Unión, y escasas pruebas de solapamiento. Concretamente, el alcance del programa JCIV, fijado de forma relativamente reducida, ya que se centra en un ámbito temático específico, es decir, promover el acceso a la justicia y favorecer la cooperación judicial en material civil, para un tipo concreto de beneficiarios, a saber, profesionales del Derecho y autoridades nacionales, ayudó a minimizar el solapamiento y la duplicación con otros programas de la Unión. Especialmente en cuestiones transversales, como la justicia en red y la formación, es necesario que haya complementariedad, también para evitar solapamientos<sup>32</sup>.

### 2.2.2 Prioridades fijadas en las convocatorias de propuestas

A la hora de preparar los programas de trabajo anuales, la Dirección General de Justicia también persiguió incrementar la complementariedad y la coherencia entre sus programas organizando reuniones entre las unidades de gestión de programas y de políticas. Asimismo, participó en consultas

<sup>29</sup> Reglamento (UE) n.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

<sup>30</sup> Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección.

<sup>31</sup> Sitio web de la Comisión Europea, programa de financiación Derechos fundamentales y ciudadanía, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm).

<sup>32</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, pp. 14-15  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf).

y grupos interservicios para tratar con otras direcciones generales la complementariedad y los posibles solapamientos en la programación. La Comisión presentó el programa de trabajo anual y sus prioridades al Comité de programa para que los Estados miembros identificasen posibles problemas de complementariedad y coherencia con otras iniciativas nacionales o de la Unión<sup>33</sup>.

### 2.2.3 Acciones financiadas

También se halló cierto margen de complementariedad en un número reducido de proyectos ejecutados en el marco del JCIV. Entre ellos se detectaron unos pocos casos de posible solapamiento con otros programas de la Unión. Entre ellos destacan<sup>34</sup>:

- El proyecto del JCIV: «Understanding Justice» («Entender la justicia») es similar al JPEN en la medida en que pretende adaptar el corpus existente de conocimientos y recomendaciones prácticas para la interpretación y traducción jurídica en el ámbito de la justicia penal a la prestación de dicha traducción e interpretación en el ámbito de la justicia civil, y crear y difundir conocimientos entre el personal y los profesionales judiciales, los intérpretes que ejercen en el ámbito de la justicia penal y los ciudadanos sobre las buenas prácticas en la interpretación y traducción en los procedimientos.
- El proyecto del JPEN: «European Training Platform for lawyers» («Plataforma Europea de Formación para Abogados»), creada en el marco de la prioridad de justicia en red, estaba destinada a la creación de una plataforma europea de formación para los profesionales de la justicia civil y penal, aunque estaba financiada a través del programa JPEN.
- El proyecto del JCIV: la «Conference on Justice in the EU-from the Citizen's Perspective» («Conferencia sobre justicia en la Unión desde la perspectiva del ciudadano») celebró una conferencia que contribuyó a profundizar en la comprensión de la cuestión del acceso de los particulares a la justicia civil y penal en la Unión y potenció la creación de redes entre los profesionales del Derecho. Los objetivos específicos del programa JPEN incluyen mejorar el conocimiento recíproco de los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros en materia penal, promover y reforzar la constitución de redes, y mejorar la información sobre los sistemas jurídicos de los Estados miembros y el acceso a la justicia.
- El proyecto del JCIV: «Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union» («Amor contencioso: parejas del mismo sexo y mediación en la Unión Europea») ayuda a combatir la homofobia y se dirige a parejas del mismo sexo en la Unión. Estos objetivos y grupos destinatarios son similares a los del programa Derechos fundamentales y ciudadanía.

Mediante la encuesta en línea se identificaron diversas sinergias con otras subvenciones financiadas a través de otros programas de ámbito regional, nacional o europeo, así como dentro del programa JCIV. En resumen, nueve participantes en la encuesta en línea notificaron sinergias con otros proyectos del JCIV, siete notificaron sinergias con otros programas de la Unión, y seis notificaron sinergias con otros programas nacionales o regionales con objetivos similares<sup>35</sup>.

## 2.3 EFICACIA

La eficacia de un programa se refiere a la medida en que el programa ha alcanzado satisfactoriamente sus objetivos, y la medida en que los proyectos del JCIV han alcanzado satisfactoriamente sus propios objetivos de proyecto.

### 2.3.1 Logros del programa

Resulta difícil evaluar la eficacia del programa por la poca información disponible sobre los resultados e impactos<sup>36</sup>. El sistema de seguimiento y evaluación de la Comisión estaba bastante más orientado a los productos que a los resultados, lo que explica algunas de las deficiencias del presente informe de

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

evaluación.

Ni el modelo de informe final de las subvenciones para actividades ni el modelo de informe final de las subvenciones de funcionamiento incluyen una sección que requiera específicamente una descripción de los resultados. Además, los informes finales examinados no solían diferenciar entre los productos y los resultados o el impacto de los proyectos. Una posible explicación es que ni el modelo de informe final ni las orientaciones que facilitaban las instrucciones para completar el informe ofrecían una explicación clara de la diferencia entre productos y resultados o impacto<sup>37</sup>.

De las 146 subvenciones para actividades y de funcionamiento ejecutadas durante el período del programa, 107 habían concluido en el momento en que se facilitó la información a efectos de esta evaluación. Sin embargo, únicamente 94 tenían listo su informe final. Tras examinar los informes finales de estos proyectos se concluyó que 54 subvenciones para actividades y seis subvenciones de funcionamiento mostraban ciertos indicios de haber tenido resultados útiles<sup>38</sup>.

### **2.3.2 Logros de los proyectos**

En términos generales, las acciones financiadas contribuyeron a los objetivos del programa. La mayoría de los proyectos consiguieron alcanzar los resultados previstos a tiempo o llegar al grupo destinatario esperado. No se identificó ningún obstáculo importante que influyera en la aplicación de los resultados u objetivos del proyecto al margen de los asociados a la crisis económica. Por lo que respecta a los efectos imprevistos de los proyectos, las pruebas reunidas mostraron que la mayoría de los proyectos habían logrado resultados positivos imprevistos y casi ningún efecto negativo imprevisto.

En más de la mitad de todas las subvenciones para acciones y de funcionamiento finalizadas (69 de las 94 subvenciones para las que se disponía de informes finales) todas las actividades se ejecutaron según lo previsto. En algunos casos, para ello fue necesario introducir cambios en el personal o buscar financiación adicional. De los 37 participantes en la encuesta en línea, 16 tuvieron que sustituir un miembro del personal en el transcurso del proyecto o las actividades, mientras que 10 participantes sustituyeron más de un miembro del personal en el transcurso del proyecto o las actividades y 7 participantes tuvieron que buscar financiación adicional para ejecutar las actividades programadas. En cualquier caso, la repercusión de estas fluctuaciones en el desarrollo de las acciones financiadas fue poco importante. De hecho, el 85 % de los 33 participantes en la encuesta en línea indicaron que estos cambios no tuvieron ningún impacto en los resultados de los proyectos o las actividades. Por ejemplo, en el caso del proyecto de 2013 «Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union» (Empresas y retos en materia de derechos humanos para los litigios transfronterizos en la Unión Europea), beneficiario de una subvención para actividades, aunque se tuvo que sustituir a más de un miembro del personal se alcanzaron todos los objetivos del proyecto.

De los 61 participantes en total, la mayoría indicó que había conseguido alcanzar todos (56 %) o la mayor parte (26 %) de los resultados previstos a tiempo, y de 52 participantes, el 94 % había sido capaz de llegar a los grupos destinatarios deseados. Asimismo, de 52 participantes, el 58 % indicó que su proyecto había marcado una diferencia considerable en el ámbito temático en el que trabajaban.

De las pruebas reunidas mediante la encuesta en línea y las entrevistas de seguimiento se desprende que los principales factores internos que influyeron positivamente en la ejecución del proyecto fueron la buena relación entre los socios y una cooperación fructífera con la Comisión. No se identificó ningún obstáculo importante que influyera en la aplicación de los resultados u objetivos del proyecto. Sin embargo, se introdujeron ciertos cambios en el diseño inicial de algunos de los proyectos para mejorar la consecución de los resultados previstos o para adaptarse a un cambio en las circunstancias.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 19.

Con respecto a los cambios durante el proyecto o las actividades, de 33 participantes, el 55 % indicó que el cambio o cambios no habían repercutido en la ejecución del proyecto o las actividades, y el 42 % indicó que el impacto de dichos cambios había sido mínimo. Solo el 3 % indicó que el impacto de los cambios había sido grande. En relación con las consecuencias de estos cambios para los resultados, de 33 participantes, el 85 % indicó que los cambios no habían tenido ningún impacto sobre los resultados de los proyectos o las actividades; el 12 % creía que el impacto había sido mínimo y únicamente el 3 % indicó que el impacto de los cambios sobre los resultados del proyecto o las actividades había sido grande. Durante las entrevistas de seguimiento, los socios de proyecto también citaron entre los factores positivos que habían contribuido a la eficacia en la ejecución del proyecto y las actividades el establecimiento de una buena relación entre los socios y la cooperación con la Comisión.

Las dieciséis subvenciones de funcionamiento concluyeron entre 2007 y 2013. Las actividades llevadas a cabo se enmarcaban principalmente en el ámbito de la sensibilización, el aprendizaje mutuo y la prestación de apoyo a agentes clave. Por ejemplo, la subvención de funcionamiento concedida a Save the Children Italia en 2009 permitió que su unidad jurídica llevara a cabo actividades para fomentar la cooperación judicial en materia civil y mejorar la información sobre los marcos jurídicos y el acceso a la justicia en los Estados miembros. Entre las actividades se incluía la elaboración y envío de un boletín en línea a mil destinatarios de trece Estados miembros, la organización de dos reuniones para jueces y autoridades centrales y cuatro reuniones de formación interna para los expertos jurídicos de Save the Children. Asimismo, ayudó a la creación de la sección de la Unión Europea de la Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y la Familia (AIMJF).<sup>39</sup>

Se adjudicaron 247 contratos en el marco del componente de contratación pública del programa. La información facilitada para la evaluación incluye el importe total del contrato, el nombre del contratista principal y si el objeto del contrato era la realización de estudios, actos o tareas de índole informática. La información muestra<sup>40</sup> que los contratos públicos se utilizaron para el desarrollo, la aplicación y la difusión de la política y la legislación de la Unión, y para garantizar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos.

Se utilizan contratos públicos para financiar el Día Europeo de la Justicia Civil, que se celebra anualmente el 25 de octubre. Estos actos centrales, coorganizados por el Consejo de Europa y la Comisión Europea, pretenden acercar la justicia a los ciudadanos e informarles de cuáles son sus derechos mediante la simulación de procedimientos y organizando sesiones informativas abiertas a estudiantes, profesionales del Derecho y el público general, así como jornadas de puertas abiertas en los tribunales. A través de los contratos públicos también se financian actividades de sensibilización (por ejemplo, en 2012 una campaña de sensibilización sobre los derechos del consumidor) y actividades de difusión (entre otras, la elaboración de guías en distintas versiones lingüísticas, como por ejemplo la «Guide du citoyen» en 2010, una guía práctica sobre la aplicación del Reglamento relativo a la orden europea de pago en 2011, y en 2012 sobre el «Procédure européenne d'injonction de payer»). También cabe mencionar el Atlas Judicial Europeo en Materia Civil, así como los contratos financiados para el mantenimiento del Portal de e-Justicia;

## **2.4 SOSTENIBILIDAD, TRANSFERIBILIDAD E INNOVACIÓN**

Por lo que respecta a la sostenibilidad, se analizó si los resultados, los productos y los impactos logrados por los proyectos son sostenibles una vez transcurrido el período de financiación del proyecto.

En la evaluación se identificaron tres niveles de sostenibilidad:

- sostenibilidad a corto plazo, alcanzada principalmente a través de la difusión de los resultados de los proyectos;

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

- sostenibilidad a medio plazo, que incluye la continuidad de los resultados o las asociaciones del proyecto; y
- sostenibilidad a más largo plazo, que se consigue principalmente mediante la transferencia de los resultados de los proyectos a otros contextos, organizaciones o Estados miembros sin financiación adicional o únicamente con financiación reducida.

#### **2.4.1 Continuidad de las actividades y productos en los proyectos y difusión**

El desarrollo de herramientas electrónicas ha sido una prioridad para los proyectos financiados por el JCIV desde la Comunicación de 2008 y el Plan de Acción relativo a la justicia en red. Esto podría explicar por qué los participantes en la encuesta indicaron que habían seguido manteniendo el *hardware* o el *software*, o que así lo harían.

Durante las entrevistas de seguimiento, siete de cada quince entrevistados indicaron que los dispositivos electrónicos y los portales en línea, resultado de los proyectos, eran productos de larga duración, aunque dos de cada siete también señalaron las dificultades de mantenerlos y actualizarlos. Los funcionarios de la Comisión confirmaron que las actualizaciones (y el mantenimiento) de los productos (por ejemplo, sitios web, estudios) suponen una fuente importante de preocupación y que esto puede influir en la selección de proyectos. La cuestión es si continuar financiando proyectos de utilidad con productos de calidad que puedan no ser sostenibles a largo plazo si la información no se actualiza periódicamente<sup>41</sup>.

Las pruebas recopiladas<sup>42</sup> a través de la consulta a los beneficiarios de una subvención para esta evaluación también sugieren que los proyectos dependían en gran medida de los fondos de la Unión para garantizar los productos. La financiación de la Unión también contribuyó considerablemente a la capacidad de las organizaciones de continuar con actividades que se habían puesto en marcha previamente.

De hecho, más de la mitad de los participantes en la encuesta, es decir 27 de los 52 encuestados, indicaron que era precisa financiación adicional para garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos/actividades.

En algunos casos, los beneficiarios de una subvención indicaron en las entrevistas de seguimiento que ciertos elementos concretos de sus proyectos requerían financiación adicional para garantizar unos resultados sostenibles, sobre todo para proseguir la difusión de los productos del proyecto y para transferir partes del proyecto. Estos elementos concretos son:

- mantenimiento de sitios web o herramientas electrónicas, es decir, registro electrónico o «mecanismos de centralización» como por ejemplo un portal de mediación en línea;
- actividades de seguimiento para garantizar la continuidad de los resultados del proyecto y hacer llegar estos resultados a un grupo más amplio de beneficiarios, como conferencias o actos, y respuesta a peticiones y cuestiones relativas a los resultados del proyecto;
- elaboración de materiales de seguimiento, como por ejemplo manuales;
- transferibilidad de los resultados obtenidos en un Estado miembro a otros, como por ejemplo análisis comparativos e intercambios de buenas prácticas;
- actividades de formación, en concreto, adaptación de las actividades a otros contextos.

De los 52 participantes en la encuesta, únicamente 13 indicaron haber recibido ya financiación adicional procedente de otros fondos de la Unión. Sin embargo, no facilitaron más información sobre el tipo de financiación adicional de que se trataba. En algunos casos, la organización financiaba actividades de seguimiento por su cuenta, como por ejemplo el Instituto Max Planck de Luxemburgo<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 33.



#### **2.4.2 Continuidad de las asociaciones tras la finalización del proyecto**

Los informes finales de las acciones financiadas a través del JCIV sugieren que la tasa de continuidad de las asociaciones fue sorprendentemente baja. De los 146 identificados a partir de la información disponible en la documentación de proyecto, únicamente diez notificaron haber dado continuidad a las asociaciones establecidas; totalmente en 6 casos y parcialmente en 4. La baja tasa de continuidad podría deberse a que, tal como se indicó en el informe de evaluación intermedio, las convocatorias eran muy técnicas (se centraban en temas jurídicos con un gran componente técnico) y esto podría haber repercutido en las opciones de asociación al final de los proyectos<sup>44</sup>.

Sin embargo, la encuesta en línea reveló resultados distintos por lo que respecta a la continuidad de las asociaciones tras la finalización del proyecto. De los 52 encuestados, el 69 % indicó que la asociación había continuado, y tan solo el 6 % indicó que la asociación no lo había hecho. Los datos podrían ser contradictorios porque el proceso de identificación se llevó a cabo a partir de los informes finales, hecho que podría haber facilitado información incompleta sobre este asunto, mientras que las encuestas recopilaban directamente los puntos de vista de los gestores del proyecto. Es probable que los datos de la encuesta sean más representativos de la situación real por lo que respecta a la continuidad de las asociaciones establecidas durante los proyectos financiados a través del JCIV<sup>45</sup>.

#### **2.4.3 Potencial de sostenibilidad y transferibilidad de los productos**

Los informes finales facilitaban muy poca información sobre la sostenibilidad de los productos de los proyectos. La difusión de los productos y los resultados entre un público amplio puede incrementar su sostenibilidad. Muchos de los productos ya habían sido concebidos con vistas a utilizarse a escala de la Unión (por ejemplo, la formación judicial de la REFJ se diseñó para participantes de múltiples Estados miembros, y el portal de e-Justicia para que lo utilizaran públicos de todos los Estados miembros). Algunos de los productos que no se habían diseñado con vistas a una aplicación a escala europea, sí lo habían sido para poder ser transferidos a otros Estados miembros. Muchos de los socios de proyecto entrevistados para la evaluación demostraron que habían diseñado su proyecto en torno a la idea de obtener productos claros, o realizaciones, muchos de los cuales serían transferidos a otros Estados miembros, o podrían serlo. Un total de 70 de los 89 participantes en la encuesta en línea expresaron asimismo la opinión de que todos o algunos de los productos podrían utilizarse sin cambios en más de un país, y otros 22 indicaron que la transferencia podría hacerse con pequeñas alteraciones en más de un país. Asimismo, más de dos tercios de los encuestados (61) indicaron que los resultados de los proyectos/actividades podrían perfilar las actividades políticas en uno o más países<sup>46</sup>.

Las pruebas indican que al menos algunas de las acciones ejecutadas en el marco del JCIV continuaron una vez terminada la financiación de la Unión. De 94 proyectos (subvenciones para actividades y de funcionamiento) para los que se disponía de informes finales, 45 mostraban ciertas evidencias de continuidad de los resultados del proyecto. Los informes relativos a las otras 49 acciones financiadas no facilitaban información sobre este aspecto. La disponibilidad de información, por tanto, repercute en la posibilidad de evaluar la sostenibilidad de los proyectos del JCIV<sup>47</sup>.

Los beneficiarios de las subvenciones consideraron que muchos de los proyectos habían alcanzado resultados sostenibles. De 52 encuestados, treinta (58 %) indicaron que sus proyectos habían marcado una diferencia considerable en el ámbito temático en el que trabajaban; 18 encuestados (35 %) indicaron que no lo sabían, y 4 (8 %) creían que su proyecto no había marcado una diferencia considerable.<sup>48</sup>

En algunos de los casos se identificaron problemas con la transferibilidad de los resultados, asociados al interés específico que perseguían algunas de las acciones ejecutadas. Es el caso, por ejemplo, del proyecto «European experience in mediation and its implementation in the Czech legal environment»

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 27.

(«Experiencia europea en mediación y su aplicación en el entorno jurídico checo»), destinado a la formación de personal judicial y abogados checos en el ámbito de la mediación. El proyecto «The application of Rome I and II Regulations and EC 4/2009 by legal practitioners in southern Europe – EUROME» («Aplicación de los Reglamentos Roma I y II y el Reglamento (CE) n.º 4/2009 por parte de los profesionales del Derecho en el sur de Europa – EUROME»), se refería a reglamentos en el ámbito del Derecho marítimo, por lo que no sería aplicable en los países sin relevancia en este ámbito. No obstante, en ambos casos los modelos desarrollados podrían utilizarse para otros fines.

Entre los elementos de los proyectos que se transfirieron se incluían:

- herramientas metodológicas creadas para los proyectos, por ejemplo, evaluaciones metodológicas, y los modelos de las actividades, por ejemplo, realización de campañas, actos y actividades con otros grupos destinatarios;
- sitios web, una vez traducidos, para utilizarlos en otros países;
- conjuntos de herramientas y herramientas de proyecto, por ejemplo, informes, guías y manuales; y
- materiales y cursos de formación<sup>49</sup>.

#### 2.4.4 Innovación

Por innovación se entiende el desarrollo y la aplicación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para satisfacer necesidades y para crear nuevas relaciones o colaboración. La innovación se centra en concebir nuevas respuestas a demandas (sociales) acuciantes.

Las pruebas reunidas indicaron que la mayor parte de los proyectos eran innovadores por lo que respecta a las actividades o prácticas que se llevaron a cabo y los métodos empleados. También confirmaron que los proyectos podrían considerarse pioneros en su ámbito. Los solicitantes de una subvención debían documentar los aspectos innovadores de su proyecto. De todos los proyectos, 140 mostraron ciertas pruebas de innovación. Esto se confirma en las respuestas a la encuesta en línea. De hecho, el 90 % de los 52 participantes en la encuesta en línea creían que sus proyectos/actividades eran innovadores.

Entre las prácticas y actividades innovadoras había formación, investigaciones vanguardistas en ámbitos que nunca antes se habían estudiado, la creación de una plataforma en línea, y prácticas que implicaban activamente a los grupos destinatarios, como por ejemplo debates comunitarios, el uso de arquetipos, y el inventario de los recursos comunitarios. Por lo que respecta a métodos innovadores, la investigación puso de relieve el uso de métodos de formación a medida, métodos sobre cómo implicar a los grupos destinatarios, por ejemplo, empresas, personal judicial y mediadores, modelos de cooperación interinstitucional, y metodologías de educación *inter pares*<sup>50</sup>.

La mayoría de los participantes en la encuesta en línea (62 % de 52) también afirmaron que el proyecto podía verse como un pionero en su ámbito político<sup>51</sup>.

Varios de los entrevistados indicaron que las partes interesadas a escala local y europea, por ejemplo, profesionales, instituciones y grupos sociales, mostraron interés en los productos de sus proyectos, en concreto por lo que respecta a los aspectos innovadores de las acciones ejecutadas<sup>52</sup>, a saber:

- diseño de instrumentos y metodologías que puedan utilizar directamente los grupos destinatarios para potenciar su sensibilización y nivel de protección (por ejemplo, la Universidad Tecnológica de Lappeenranta está desarrollando una plataforma en línea para la gestión del flujo de asuntos que ofrece a los profesionales información y buenas prácticas para evitar retrasos e ineficiencias en la gestión de los tribunales que podrían socavar su funcionamiento);

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

- abordar un ámbito que nunca antes lo había sido, por ejemplo, la Universidad de Pècs con su proyecto «Improving the effectiveness of cross-border enforcement in the EU» («Mejora de la eficacia de la ejecución transfronteriza en la Unión») o el proyecto del Ministerio de Justicia de Rumanía para impulsar la cooperación judicial en el ámbito de la responsabilidad parental.

## **2.5 EFICIENCIA Y POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN**

### **2.5.1 Nivel de gasto en relación con los impactos logrados**

La mayor parte del apoyo financiero en el marco del presupuesto del programa JCIV estaba previsto para contratos públicos y subvenciones para actividades (véase el Cuadro 1-2 Desglose presupuestario previsto para el JCIV (2007-2013)). El resto del presupuesto fue asignado a subvenciones de funcionamiento. Una gran parte del presupuesto se asignó a contratos públicos que se utilizaron intensamente en el marco del programa JCIV para ayudar a desarrollar y aplicar la política y legislación de la Unión, su visibilización, y para garantizar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos. Para ello se invirtió una importante suma de dinero en herramientas informáticas y su mantenimiento, concretamente en el caso del Portal de e-Justicia, además de otras herramientas, como el Atlas Judicial Europeo en Materia Civil y la base de datos JURE<sup>53</sup>.

### **2.5.2 Demanda de subvenciones para actividades**

La demanda de financiación para proyectos fue elevada, comparando el número de solicitudes con el de proyectos seleccionados. Entre 2007 y 2013 se presentaron 385 solicitudes de subvención para actividades del JCIV en total, y las solicitudes para las primeras convocatorias tuvieron un índice de éxito superior a las presentadas en convocatorias posteriores. Las convocatorias de 2007 y 2008 tuvieron un índice de éxito del 61 % con 44 y 31 solicitudes respectivamente, pero este porcentaje disminuyó hasta el 20 % para la convocatoria 2011-2012 (que cubría 2 ejercicios presupuestados), momento en que las solicitudes alcanzaron un máximo de 127, y al 29 % en el caso de la convocatoria de 2013 (con 96 solicitudes). Cuando el programa comenzó la Comisión no recibió el número de solicitudes que esperaba. Sin embargo, las cifras aumentaron con fuerza a medida que el programa adquiría más visibilidad. El número de solicitudes de una subvención para actividades pasó de una media de 40,5 solicitudes durante el período 2007-2010 a 127 durante 2011-2012 y 96 en 2013<sup>54</sup>.

### **2.5.3 Demanda de subvenciones de funcionamiento**

Con total de 50 solicitudes de subvención de funcionamiento (media de 7 solicitudes por año a lo largo del período, salvo en la convocatoria de 2010, que se alcanzó un máximo de 15 solicitudes), los índices de éxito fueron mayores en 2008 y 2009 (50 % y 43 % respectivamente), cayeron hasta el 20 % en 2010 y aumentaron hasta el 29 % y el 38 % en 2012 y 2013<sup>55</sup>.

### **2.5.4 Recurso a la contratación pública**

Aproximadamente el 36,2 % del gasto en contratación pública se comprometió para estudios; más del 33,4 % para servicios informáticos y el 26,8 % para actos<sup>56</sup>. Además de las iniciativas de la Comisión, la contratación pública del JCIV cubre el presupuesto para la gestión de la pertenencia de la Unión a la Conferencia de la Haya sobre Derecho internacional privado y el asignado, de acuerdo con el programa de trabajo anual, a la Red Europea Judicial en Materia Civil y Mercantil, creada en virtud de la Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil. El primero tuvo escaso impacto en el presupuesto, mientras que el segundo supuso un compromiso de 17,8 millones EUR. Este presupuesto se había previsto para actividades específicas durante el año anterior y fue, en líneas generales, totalmente comprometido y

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

abonado<sup>57</sup>.

### **2.5.5 Aplicación general**

Como ya se mencionó anteriormente, el presupuesto total previsto inicialmente para la ejecución del JCIV durante el período de programación ascendía a 103,7 millones EUR. Puesto que no todas las acciones han terminado completamente, se desconoce todavía el importe total pagado. La infrautilización media es, hasta la fecha, del 25 %.

Con estos importes, el JCIV financió 130 subvenciones para actividades, 16 subvenciones de funcionamiento y 247 acciones de contratación pública. En el caso de las actividades de contratación pública, se desprende que todas las que han finalizado ya se pagaron completamente, lo que también es indicativo de un uso eficiente de los recursos financieros<sup>58</sup>.

### **2.5.6 Margen para la simplificación**

La evaluación de la eficiencia de la gestión y el margen para simplificación están estrechamente vinculados al resto de conclusiones sobre eficiencia recogidas en esta sección y se basan en una evaluación del proceso de ejecución, por ejemplo, si es excesivamente complejo (incluye reglas administrativas innecesariamente complicadas) o los requisitos de notificación resultan demasiado gravosos.

A partir de los datos recopilados hasta ahora, globalmente, la percepción de la gestión que hizo la Comisión del JCIV es que fue eficiente por lo que respecta a los requisitos impuestos a los solicitantes y beneficiarios de una subvención, y habida cuenta del apoyo recibido. Sin embargo, algunas organizaciones tuvieron dificultades durante el proceso de solicitud y ejecución. Por ejemplo, algunas partes interesadas señalaron la complejidad del procedimiento para presentar una propuesta en las convocatorias y que tuvieron dificultades con el sistema técnico e informático, lo que ha hecho que algunas organizaciones se abstengan de responder a las convocatorias de propuestas. Hay cierto margen para simplificar los procedimientos aplicables a los solicitantes y los beneficiarios, a saber: mejorar los sistemas técnicos/informáticos; simplificar los procedimientos contables y la elaboración de informes financieros; mejorar y acelerar el proceso de envío de comentarios y observaciones; pagar a las instituciones por su trabajo. En términos generales las disposiciones de notificación se consideraron apropiadas, aunque en ocasiones resultaban farragosas, especialmente en relación con la elaboración de informes financieros. En general, los encuestados percibían que las disposiciones de seguimiento de la Comisión eran útiles, aunque algunos de ellos tuvieron problemas.

El sistema de seguimiento y evaluación de la Comisión estaba bastante más orientado a los productos que a los resultados, lo que explica algunas de las deficiencias del presente informe de evaluación.

## **2.6 VALOR AÑADIDO EUROPEO**

El valor añadido europeo se refiere a la medida en que el carácter europeo del programa aporta valor a sus partes interesadas, y a la medida en que la Unión tiene una ventaja comparativa sobre los actores nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito. En primer lugar se discute el carácter europeo del programa y su cobertura geográfica. A continuación se analiza el valor añadido europeo desde el prisma del valor a la Unión y a los beneficiarios. Sin embargo, no ha sido posible identificar y medir el valor añadido europeo en lo que respecta al impacto.

En general, la financiación enmarcada en los programas gestionados por la Dirección General de Justicia y comprendida en esta evaluación solo estaba disponible para actividades con un valor añadido europeo claro. Esto implica que las actividades deben trascender los intereses nacionales o locales y convertirse en unas verdaderamente «europeas», con relevancia, cobertura e impacto

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

Europeos.

El valor añadido del programa JCIV tiene que ver sobre todo con su dimensión transnacional dentro de la Unión. El programa se creó con el objetivo de desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el cual esté garantizada la libre circulación de personas. Los Estados miembros no pueden lograr este objetivo eficazmente por sí mismos. Por tanto, el programa se ejecutó para despertar una respuesta europea, incluido el intercambio de información a escala de la Unión y garantizando la difusión de buenas prácticas por toda la Unión. Por ello, es crucial que los Estados miembros de la Unión cooperen para ejecutar el programa.

En el caso de las subvenciones para actividades, el artículo 4 de la Decisión de base dispone que el JCIV financiará proyectos transnacionales específicos que supongan la participación de al menos dos Estados miembros, o de al menos un Estado miembro y otro Estado, que puede ser un Estado en vías de adhesión o un Estado candidato. Los programas de trabajo anuales y las convocatorias de propuestas requieren que los solicitantes constituyan asociaciones transnacionales de organizaciones subvencionables, es decir, un solicitante más un socio como mínimo, formadas por organizaciones de por lo menos dos países admisibles distintos, es decir, de por lo menos dos Estados miembros de la Unión diferentes.

Por lo que respecta a las subvenciones de funcionamiento, las organizaciones debían ejercer actividades con una dimensión europea en las que participasen por lo menos diez Estados miembros. El artículo 9, apartado 5, de la decisión de base dispone asimismo que uno de los criterios de evaluación que se utilizarán para seleccionar las solicitudes de subvenciones de funcionamiento es «la cobertura geográfica de las actividades previstas».

Con arreglo al artículo 5 de la decisión de base, las acciones del programa están abiertas a los países en vías de adhesión, los países candidatos y los países de los Balcanes Occidentales que participan en el proceso de estabilización y asociación. Por otro lado, los profesionales del Derecho de Dinamarca, de los países candidatos a la adhesión que no participan en el Programa, cuando ello pueda contribuir a preparar su adhesión, u otros terceros países que no participan en el programa, cuando ello contribuya a la finalidad de los proyectos, pueden participar en calidad de asociados a los proyectos, pero no pueden presentar proyectos ni ser cosolicitantes (cobeneficiarios). Los temas que cubre el JCIV, mencionados en los programas de trabajo anuales y en las convocatorias de propuestas, se centran mayoritariamente en cuestiones de índole europea y en la cooperación transnacional. De entre todos ellos, el programa de trabajo anual de 2010 hace hincapié en el ámbito de la justicia europea en red como una prioridad general y, en concreto, la prestación de apoyo para desarrollar buenas prácticas a través de proyectos piloto transnacionales, que debían demostrar de qué forma han contribuido a mejorar la interoperabilidad a escala de la Unión.

### **2.6.1 Cobertura geográfica de los proyectos financiados**

A partir de la evaluación se desprende que la mayor parte de las subvenciones del JCIV se adjudicaron a un grupo reducido de Estados miembros (Bélgica, Alemania, Francia e Italia). La participación de otros Estados miembros fue reducida únicamente o directamente nula.

Puesto que el programa JCIV se centraba en la mejora de la cooperación judicial y la confianza recíproca, era esencial que el programa involucrara a socios y beneficiarios finales de diferentes Estados miembros de la Unión. La mayoría de las organizaciones participantes estaban establecidas en Bélgica, Alemania y España, y además eran organizaciones asociadas. Dinamarca no participó en el programa JCIV.

En los proyectos del programa JCIV hubo participación de organizaciones, en calidad de organizaciones dirigidas, de todos los Estados miembros salvo de Portugal, Malta, Chipre, Croacia, Bulgaria, Eslovaquia y Dinamarca. El mayor número de organizaciones dirigidas procedía de Bélgica (21 % o 31 organizaciones), seguido de Alemania (12 % o 18 organizaciones) y España (11 % o 16 organizaciones). Bélgica acoge un gran porcentaje de redes, plataformas y foros que trabajan a escala

europea, lo que explica el gran número de organizaciones dirigentes inscritas en Bélgica. El mayor número de organizaciones asociadas procedía de Italia (10 % o 57 organizaciones), seguido de España (10 % o 55 organizaciones). Sin embargo, las organizaciones asociadas estaban repartidas más homogéneamente entre los distintos Estados miembros.

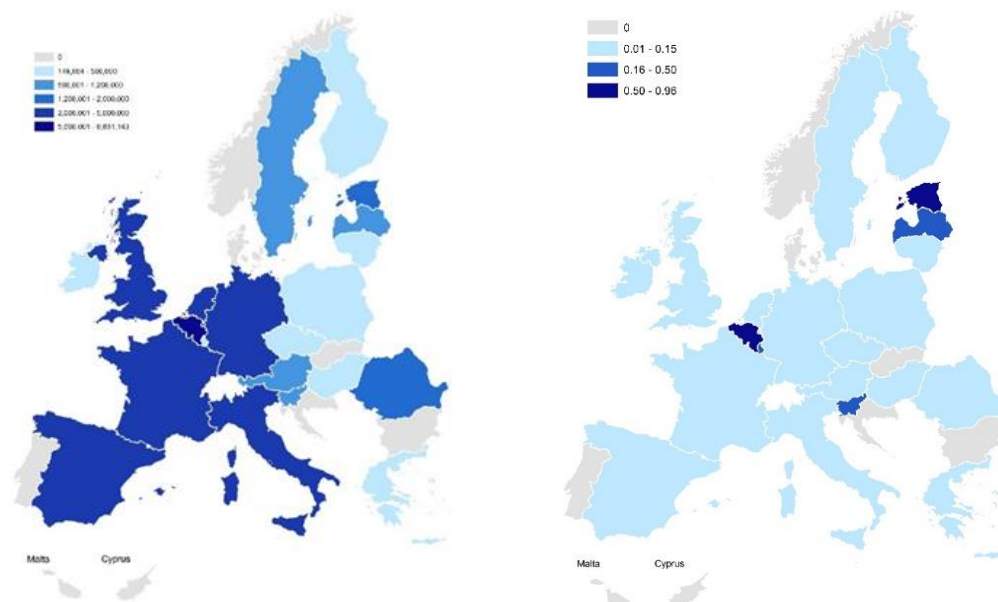
**El 21 % de la financiación del JCIV se comprometió para proyectos cuya organización dirigente era de Bélgica. A continuación se sitúa Alemania (12 %) y Francia (11 %). Esta distribución de la financiación reproduce de una manera similar la distribución del número de proyectos gestionados por los Estados miembros (véase el**

**Gráfico 2-1, izquierda). No obstante, la distribución de la financiación no muestra el reparto de la financiación comprometida entre los socios de proyecto. El**

**Gráfico 2-1 asume que toda la financiación comprometida se asignó al país de la organización principal. En la práctica no fue el caso (los proyectos eran transnacionales y los socios de proyecto también recibieron parte de la financiación), por lo que conviene interpretar el**

Gráfico 2-1 con cautela.

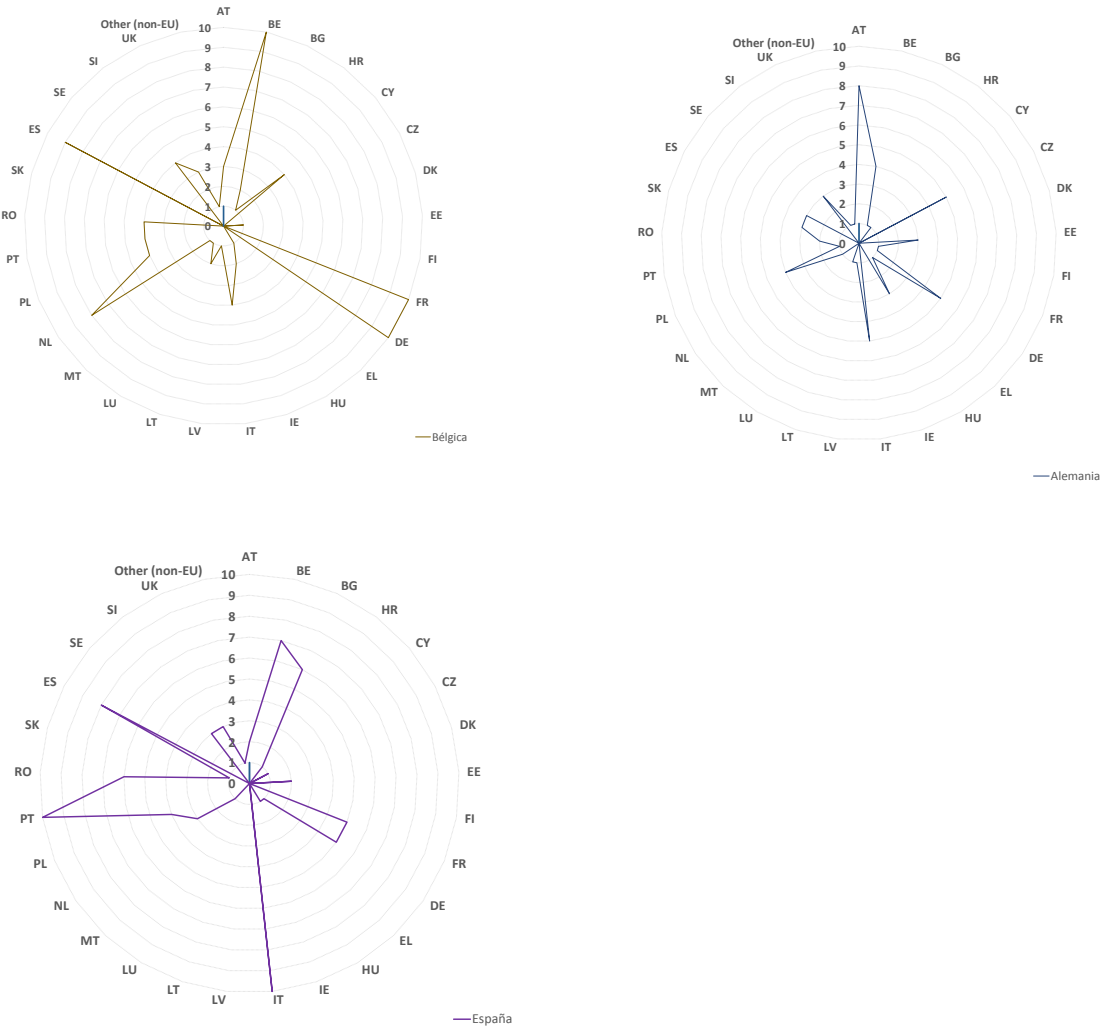
**Gráfico 2-1 Asignación de financiación del JCIV comprometida por organización principal (izquierda) y por organización principal per cápita (derecha)**



El Gráfico 2-2 pone también de relieve la estructura de asociación de los tres Estados miembros con el mayor número de organizaciones dirigentes (Bélgica, Alemania y España). Los gráficos muestran que las organizaciones dirigentes de Bélgica suelen trabajar con socios belgas, franceses y alemanes, así como con socios españoles y neerlandeses. Las organizaciones dirigentes de Alemania se asociaron con mayor frecuencia a organizaciones austriacas (ocho proyectos), seguidas por organizaciones

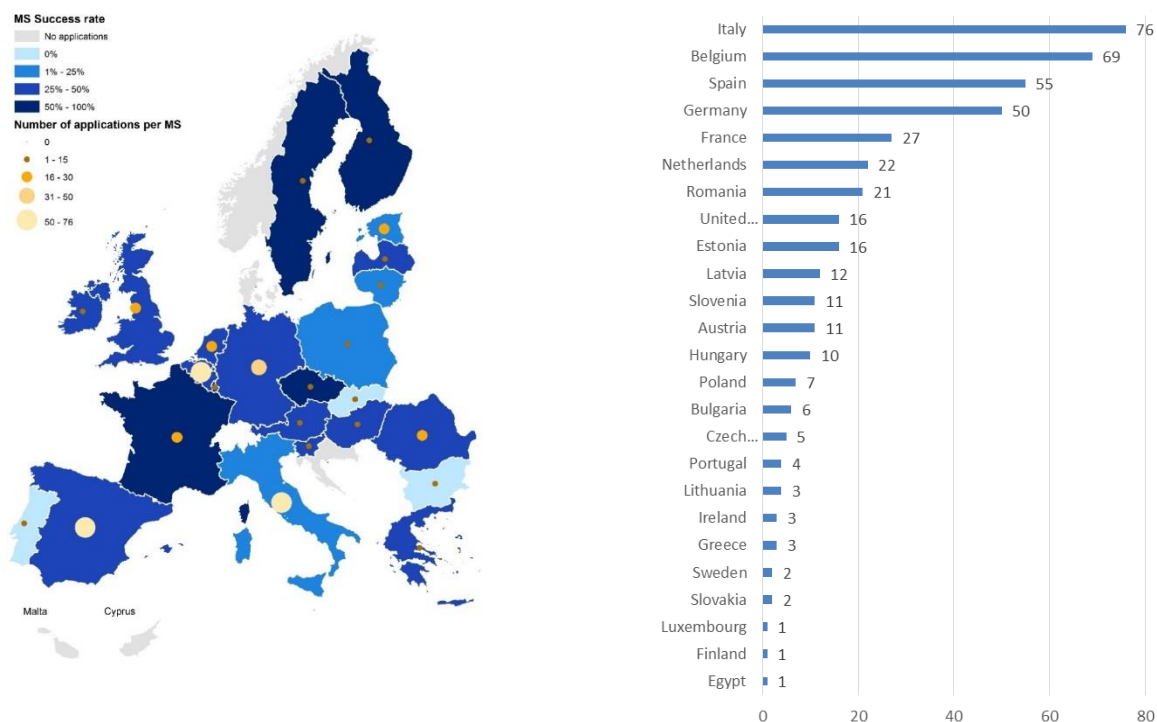
checas, alemanas e italianas. Las organizaciones dirigentes de España se asociaron sobre todo con organizaciones portuguesas, italianas y españolas.

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



El programa JCIV no cubrió a todos los Estados miembros de forma igualitaria. El mayor número de solicitudes lo presentaron organizaciones italianas (76 de 385), seguido de organizaciones belgas (69) y españolas (55). En conjunto, estos tres Estados miembros solicitantes presentaron el 52 % de todas las solicitudes de financiación del programa. Croacia, Malta, Chipre y Dinamarca no solicitaron financiación del JCIV (véase el Gráfico 2-3).

**Gráfico 2-3 Número total de solicitudes en proyectos del JCIV (derecha) e índice de éxito por Estado miembro (izquierda)**



Luxemburgo, Finlandia, República Checa, Francia y Suecia presentaron los índices de éxito de las solicitudes presentadas más elevados (más del 50 % de las solicitudes fueron aprobadas). Portugal, Bulgaria y Eslovaquia no obtuvieron financiación del programa JCIV.

### 2.6.2 Valor añadido para la Unión y para los beneficiarios de las subvenciones

Las entrevistas de seguimiento y la encuesta en línea mostraron que la asociación transnacional aportó beneficios específicos a la organización beneficiaria que ninguna otra fuente de financiación habría propiciado en la misma escala<sup>59</sup>. El enfoque basado en asociaciones ha culminado en un aumento de la base de conocimiento de las organizaciones participantes. De los 59 participantes en la encuesta en línea, 45 confirmaron que la asociación produjo un aumento de los conocimientos/experiencia en el ámbito temático (no se midió en qué medida habían aumentado sus conocimientos), hizo que se construyesen redes con (más) socios internacionales (41 encuestados), y permitió profundizar en las políticas y prácticas de otros países (38 encuestados). También contribuyó, en menor medida, a profundizar en la legislación y políticas de la Unión pertinentes<sup>60</sup>.

Asimismo, la asociación transnacional amplió más aún el margen para difundir los resultados. Los resultados de la encuesta, junto con las consultas a las partes interesadas, indican que gracias a las buenas relaciones de trabajo entre los socios, las organizaciones pudieron llegar a todos los grupos destinatarios, también los de difícil acceso, y se había garantizado una amplia difusión de los resultados. El logro de estos resultados estuvo facilitado por la implicación de todos los socios en el proyecto, una atribución de tareas clara y el consenso a la hora de ejecutar las actividades. Sin embargo, y a pesar de estar satisfechos con las asociaciones en líneas generales, un 26 % de los participantes en la encuesta en línea se mostraron muy de acuerdo, y el 35 % en parte de acuerdo, con la afirmación de que habría resultado útil implicar a socios de otros países. Las entrevistas de seguimiento también confirman los beneficios específicos de las asociaciones transnacionales, es

<sup>59</sup> El 87 % de los encuestados que respondieron a esta pregunta indicaron que los proyectos o las actividades no se habrían puesto en marcha sin la financiación de la Unión.

<sup>60</sup> Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, p. 52

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)



decir, mayor base de conocimiento y mayor margen para la difusión, y las buenas relaciones de trabajo entre socios subyacentes a estos beneficios específicos.

Además del valor añadido para los beneficiarios de las subvenciones, la encuesta indica que los proyectos aportaron valor al contribuir a alcanzar los objetivos de la Unión. La mayoría de los encuestados afirmaron que los proyectos o las actividades ejecutados contribuyeron de manera considerable/importante a mejorar la cooperación transfronteriza y la elaboración y difusión de buenas prácticas. De todos ellos, las actividades analíticas contribuyeron principalmente a otros objetivos (40 %), el aprendizaje mutuo contribuyó principalmente a desarrollar la confianza recíproca entre países (28 %), y la sensibilización contribuyó principalmente a la elaboración y difusión de buenas prácticas (25 %).

Sin embargo, la mayor parte de los encuestados indicaron que los proyectos o las actividades llevados a cabo habían contribuido únicamente de manera menor, o incluso no habían contribuido, a la creación de herramientas y soluciones prácticas que aborden retos transfronterizos o de índole europea y a la difusión de los derechos derivados del Derecho de la Unión entre la ciudadanía en sentido amplio.

El valor añadido europeo es particularmente evidente en las respuestas de los beneficiarios de subvenciones en relación con la importancia de la financiación de la Unión a efectos de lograr los objetivos. El 87 % de los encuestados indicaron que los proyectos o las actividades no se habrían puesto en marcha sin la financiación de la Unión. De ello puede concluirse, por tanto, que la mayoría de los proyectos o las actividades ejecutados en el marco del programa JCIV no se habrían puesto en marcha de no ser por el programa<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 53.

### 3 CONCLUSIONES

#### *Pertinencia del programa*<sup>62</sup>

- Los objetivos del programa fueron, en gran medida, específicos, alcanzables y realistas. Sin embargo, ni eran medibles ni estaban acotados en el tiempo, a pesar de estar limitados por la duración del programa y del proyecto.
- En términos generales se puede decir que las prioridades y las acciones financiadas fueron pertinentes para los objetivos del programa. No obstante, el proceso instaurado para seleccionar las prioridades del programa dejaba poco margen de maniobra una vez se habían fijado las prioridades (aunque, en principio, un proyecto que no reflejase ninguna prioridad podría recibir una subvención con arreglo a otros criterios de adjudicación). Esto implica que en ciertos casos, si durante la ejecución de un proyecto se cambiaba una prioridad, sus resultados eran menos útiles. Por el contrario, por lo que respecta a la formación, podían surgir, por ejemplo, necesidades que no se enmarcasen en las prioridades fijadas y que, por tanto, no se podían financiar a través del programa porque no se contemplaban en una convocatoria específica.
- El programa JCIV estaba bien diseñado para apoyar la aplicación práctica y la ejecución de la política y la legislación de la Unión, así como para contribuir a la evolución política y legislativa.
- En líneas generales, los beneficiarios de las subvenciones creían que las convocatorias y las acciones seleccionadas identificaban y respondían a las necesidades de los grupos destinatarios, aunque la medida en que habían identificado adecuadamente estas necesidades variaba, pues algunos llevaron a cabo evaluaciones detalladas de las necesidades, mientras que otros adoptaron un enfoque menos rígido. Sin embargo, la solidez del método utilizado para las evaluaciones de las necesidades efectuadas por los proyectos no pudo determinarse mediante esta evaluación. Las evaluaciones de las necesidades no son un requisito obligatorio para los beneficiarios de una subvención.

#### *Coherencia y complementariedad*

- En líneas generales, el JCIV alcanzó cierto grado de complementariedad con otros programas de la Unión en cuanto a determinados objetivos y ámbitos temáticos, la naturaleza del programa y los grupos destinatarios, especialmente con el JPEN y el programa de Derechos fundamentales y ciudadanía. Al mismo tiempo existe, sin embargo, el riesgo de que se produzca un solapamiento con estos programas.
- Se crearon sinergias de ámbito nacional y europeo, así como en el seno del propio programa.
- El programa JCIV fue coherente con los avances en materia política a escala nacional y de la Unión, y estuvo en condiciones de apoyar las novedades políticas y la legislación en el ámbito de la justicia civil mediante las acciones financiadas y los contratos públicos.

#### *Eficacia*

- En términos generales, las acciones financiadas contribuyeron a los objetivos del programa. No obstante, resulta difícil evaluar la eficacia del programa dada la poca información sobre los resultados e impactos incluida en los informes finales de los proyectos y en las entrevistas. El sistema de seguimiento y evaluación de la Comisión estaba bastante más orientado a los productos que a los resultados, lo que explica algunas de las deficiencias del presente informe de evaluación.
- La mayoría de los proyectos consiguieron alcanzar los resultados previstos a tiempo y llegar al grupo destinatario esperado. No se identificó ningún obstáculo importante que influyera en la aplicación de los resultados u objetivos del proyecto.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 54-56.

- El JCIV ha contribuido a la aplicación y al desarrollo de la política y la legislación de la Unión a través de subvenciones y contratos públicos. Sin embargo, el extenso ciclo del proyecto anula la eficacia de las acciones concluidas cuando se producen cambios en las prioridades políticas.

### ***Sostenibilidad***

- Por lo que respecta a la sostenibilidad a corto plazo (es decir, mediante la difusión de los resultados de los proyectos), los esfuerzos de la Comisión por difundir (y controlar) los resultados de los proyectos han sido, generalmente, limitados. La Comisión confió principalmente en sus beneficiarios para que difundieran los productos directamente a sus grupos destinatarios, mientras que sus propios recursos humanos se dedicaron principalmente a la gestión financiera. Se ha identificado la difusión entre un público más amplio como un elemento clave para dotar al programa de un impacto mayor. La eficacia de la difusión de los resultados del JCIV se vio limitada por la falta de un canal específico para difundirlos. La difusión de los beneficiarios de subvenciones pareció ser más eficiente, puesto que la mayoría contaban con planes claros para la difusión de los resultados de sus proyectos/actividades.
- En líneas generales, el programa JCIV generó resultados a medio plazo (por ejemplo, la continuidad de los resultados o asociaciones del proyecto) y a largo plazo (por ejemplo, a través de la transferencia de los resultados de los proyectos a otros contextos, organizaciones y Estados miembros sin financiación adicional o únicamente con financiación reducida). Por lo que respecta a la continuidad de las asociaciones, las pruebas recopiladas resultan contradictorias en cierta medida: mientras que los informes finales del JCIV sugerían que había sido baja, la encuesta en línea mostraba otro resultado, ya que la mayoría de los encuestados indicó que la asociación había continuado. Es posible que esta situación se deba a que las asociaciones se habían «reconstituido» apenas un tiempo después, cuando ya se había presentado el informe final.
- La mayoría de los proyectos se consideraron innovadores, concretamente porque estaban dirigidos a grupos o abordaban cuestiones que no se habían investigado o tratado con anterioridad, o mediante el desarrollo de metodologías, enfoques o herramientas nuevos.
- Más de la mitad de los encuestados indicaron que era precisa financiación adicional para garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos/actividades.

### ***Eficiencia***

- En términos generales, la financiación concedida a las subvenciones para actividades y de funcionamiento y a los contratos públicos parece haber sido suficiente para respaldar el logro de los objetivos generales del JCIV.
- Los recursos financieros se han utilizado, en líneas generales, con eficiencia a juzgar por la comparación de las aportaciones y productos entre los presupuestos de los proyectos, así como el total de los productos y los resultados obtenidos. Durante los primeros años de ejecución, los índices de absorción fueron relativamente bajos, indicio de una falta de capacidad financiera y administrativa por parte de los posibles beneficiarios, pero aumentaron hasta un nivel aceptable después de dos años.
- La percepción de la gestión que hizo la Comisión del JCIV es que fue eficiente por lo que respecta a los requisitos impuestos a los solicitantes y beneficiarios de una subvención, y habida cuenta del apoyo recibido, aunque algunas organizaciones tuvieron dificultades con el proceso de solicitud y ejecución. Hay cierto margen para simplificar los procedimientos para los solicitantes y beneficiarios, como por ejemplo la mejora de los sistemas técnicos/informáticos o la simplificación de los procedimientos contables y la elaboración de informes financieros. En términos generales las disposiciones de notificación se consideraron apropiadas, aunque en ocasiones resultaban farragosas, especialmente en relación con la elaboración de informes financieros. Por lo general, las disposiciones de seguimiento de la Comisión se consideraron útiles.

### ***Valor añadido europeo***

- El programa JCIV tenía una marcada dimensión transnacional. Las asociaciones transnacionales produjeron beneficios específicos para las organizaciones que se implicaron en la ejecución de las actividades del JCIV, por ejemplo, una mayor base de conocimiento de las organizaciones participantes, creación de redes formadas por (más) socios internacionales y mejora del conocimiento sobre la política y la práctica en otros países.
- La cobertura geográfica de las subvenciones para actividades y de funcionamiento fue desigual, con unos pocos Estados miembros excesivamente representados (Bélgica, Alemania, Francia e Italia), mientras que la participación de otros fue reducida o directamente inexistente.

### ***Recomendaciones principales***

- Definir mejor las prioridades: la Comisión debería dedicar más tiempo y recursos humanos al proceso de establecimiento de prioridades a fin de garantizar que estas puedan alcanzarse adecuadamente con un determinado presupuesto asignado.
- Evaluaciones realistas de los riesgos de los proyectos y mejores estrategias de reducción de riesgos: conviene que la Comisión haga un mejor control de los riesgos durante todo el proyecto, por ejemplo mediante la solicitud de breves informes de situación que identifiquen los posibles riesgos a medida que surjan durante la ejecución del proyecto.
- Mayor atención a la valoración de los impactos a todos los niveles y no solo de los productos, en cuanto al seguimiento y la evaluación. Este aspecto se asocia a la necesidad de recabar, analizar y utilizar pruebas objetivas e independientes con el fin de realizar evaluaciones de los proyectos y del programa. Mayor atención a las evaluaciones de necesidades que cada proyecto pretende abordar.
- Explorar formas de mejorar la adopción de los productos, resultados y buenas prácticas de los proyectos por parte de otras organizaciones, y otros Estados miembros, incluidos más recursos para tareas de traducción, comunicación y difusión.
- Perfeccionar la lógica de intervención del programa; más allá del alcance del programa y sus objetivos generales y específicos así como sus prioridades, tipos de acciones y medidas de intervención y ejecución, la Comisión tratará de perfeccionar la lógica de intervención<sup>63</sup> y hacer que las relaciones entre el planteamiento, los objetivos, las aportaciones, los productos, los beneficiarios, los resultados previstos y los efectos sean claras, precisas y concretas si el programa tiene continuidad en el futuro.

<sup>63</sup> Véase, por ejemplo: Evaluación *a posteriori* de cinco programas ejecutados dentro de las perspectivas financieras de 2007-2013. Evaluación específica del programa: Justicia Civil (JCIV), ICF, 28 de julio de 2015, pp. 1-2  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)