COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 3.6.2025
COM(2025) 267 final

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

sobre la evaluación *ex post* del programa Justicia 2014-2020 y la evaluación intermedia del programa Justicia 2021-2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Introducción

En el presente informe, se recogen los resultados de la evaluación[1] del programa Justicia llevada a cabo por la Comisión Europea. Dicha evaluación consta de dos componentes. El primero de ellos es la evaluación *ex post* del programa Justicia 2014-2020[2], en la que se evalúan su repercusión a largo plazo y sus efectos en términos de sostenibilidad sobre la base de los resultados de la primera parte de la evaluación *ex post*[3] finalizada en 2022. El segundo componente es la evaluación intermedia del programa Justicia 2021-2027[4], en la que se evalúan sus logros preliminares. En consonancia con las directrices para la mejora de la legislación[5], la evaluación examina los dos programas con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia, coherencia, valor añadido de la UE y pertinencia.

Desde 2014, el programa Justicia ha contribuido a la creación de un espacio europeo de justicia basado en el Estado de Derecho. Entre 2014 y 2020, el programa Justicia contribuyó a seguir desarrollando un espacio de justicia en la Unión Europea basado en el reconocimiento y la confianza mutuos de las siguientes maneras: i) promoviendo la cooperación judicial en materia civil y penal; y ii) ayudando a formar a jueces y otros profesionales del Derecho. Desde 2021, el programa Justicia ha seguido contribuyendo a un mayor desarrollo de un espacio europeo de justicia basado en el Estado de Derecho (lo que incluye la independencia e imparcialidad del poder judicial), el reconocimiento y la confianza mutuos y la cooperación judicial. Su objetivo es reforzar la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales.

La evaluación se basa en pruebas recopiladas a través de un estudio de apoyo realizado por expertos externos[6]. La evaluación: i) hace balance de una evaluación de impacto anterior[7] elaborada para analizar una propuesta de programa europeo en materia de cultura, derechos y valores; y ii) confirma tanto la evaluación intermedia del programa 2014-2020[8] como la primera parte de la evaluación *ex post*[9] del programa 2014-2020. La evaluación intermedia del programa Justicia 2021-2027 se basa en los resultados tanto de la primera como de la segunda parte de la evaluación *ex post* del programa 2014-2020[10].

La evaluación *ex post* abarca la ejecución del programa Justicia 2014-2020 desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020, así como todas las actividades del programa que tuvieron lugar en los países participantes durante ese período. La evaluación intermedia abarca la ejecución del programa Justicia 2021-2027 desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2023 y todas las actividades que tuvieron lugar en los países participantes durante ese período.

Para preparar esta evaluación, se consultó a una amplia gama de partes interesadas, entre ellas representantes de: i) los Estados miembros de la UE que son miembros de los comités de

[1] Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe.

[2] Reglamento (UE) n.º 1382/2013, de 17 de diciembre de 2013 (DO L 354 de 28.12.2013, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj).

[3] Puesto que en 2021 un número significativo de proyectos aún estaban en curso, la primera parte de la evaluación *ex post* del programa Justicia 2014-2020 (COM/2022/121 final) proporcionó una visión general de la distribución de la financiación y evaluó los logros preliminares. El presente informe contiene la segunda parte de la evaluación *ex post* y se centra en la repercusión a largo plazo y la sostenibilidad de los efectos del programa Justicia 2014-2020.

[4] Reglamento (UE) 2021/693, de 28 de abril de 2021 (DO L 156 de 5.5.2021, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj).

[5] *Better regulation: guidelines and toolbox* [«Legislar mejor: directrices y conjunto de herramientas», documentos disponibles únicamente en inglés].

[6] Se detectaron algunas dificultades relacionadas con la calidad de los datos, en particular en lo que se refiere a la disponibilidad de datos y al análisis de los datos para el programa Justicia 2014-2020, y se mitigaron en la medida de lo posible para obtener conclusiones sólidas.

[7] SWD(2018) 290 final (disponible en inglés).

[8] COM(2018) 507 final.

[9] COM(2022) 121 final.

[10] Si bien las actividades de recogida de datos para la evaluación *ex post* del programa Justicia 2014-2020 (segunda parte) y para la evaluación intermedia del programa Justicia 2021-2027 se llevaron a cabo en paralelo, el ejercicio de evaluación global se diseñó y planificó de manera que las conclusiones de la evaluación *ex post* sirvieran como aporte para el análisis de la evaluación intermedia.

programa pertinentes; ii) los solicitantes y beneficiarios del programa; iii) las agencias; iv) las organizaciones de la sociedad civil; y v) el público en general[11].

En el presente informe se resumen las principales conclusiones de la evaluación y se realiza un análisis de las sinergias existentes entre los dos programas (es decir, el programa 2014-2020 y el programa 2021-2027). También se incluyen una serie de observaciones y ámbitos susceptibles de mejora que la Comisión podría considerar para el período de programación 2021-2027, así como para el siguiente ciclo de financiación.

2. Principales conclusiones de la evaluación

Las principales conclusiones extraídas de la evaluación presentadas en las siguientes secciones se estructuran en función de los cinco criterios de evaluación establecidos, y se incluyen subsecciones para cada programa[12].

2.1. Eficacia

Programa Justicia (2014-2020)

La evaluación *ex post* confirmó que la ejecución del programa arrojó los resultados esperados para todos los objetivos específicos.

Uno de los indicadores fijados para el objetivo específico relacionado con la formación judicial fue el número y el porcentaje de jueces y profesionales o personal al servicio de la administración de justicia que participaron en actividades de formación financiadas por el programa. En 2017, se alcanzó el umbral de 16 000 participantes en actividades de formación, mientras que el umbral del 13 %[13] se alcanzó en 2020, probablemente debido a la ampliación del grupo destinatario del programa Justicia y a la evolución del contexto jurídico. Por lo tanto, la financiación continua del programa Justicia 2014-2020 en este ámbito fue eficaz, ya que ayudó a los profesionales de la Justicia a seguir formándose.

De manera global, el programa contribuyó a que un total de 800 000 profesionales de la Justicia recibieran formación sobre el Derecho de la UE para 2020, es decir, antes de lo previsto[14]. Aunque este logro no puede atribuirse plenamente al programa Justicia, la consulta con las partes interesadas confirmó que la formación era la actividad mencionada con mayor frecuencia en relación con los proyectos financiados. Casi todos los beneficiarios encuestados (96 %) indicaron que la formación dio lugar a la adquisición de nuevas capacidades y conocimientos.

El programa 2014-2020 cumplió un número significativo de objetivos, aunque no todos ellos estaban relacionados con la promoción de la cooperación judicial. Aunque los logros en este ámbito no pueden atribuirse plenamente al programa Justicia, los datos cualitativos proporcionaron pruebas sólidas que confirman su eficacia.

El programa 2014-2020 también cumplió su objetivo relacionado con el número total de intercambios de información realizados a través del Sistema Europeo de Información de

[11] En función del grupo de partes interesadas de que se tratara, se utilizaron métodos y herramientas específicos para llevar a cabo las consultas: consultas públicas en línea basadas en un cuestionario, entrevistas y encuestas específicas. Estas consultas complementaron los datos y la información recabados a través de otros métodos, como el trabajo de documentación y los estudios de caso.

[12] El presente informe también se refiere al programa Justicia 2014-2020 como «el programa anterior» y al programa Justicia 2021-2027 como «el programa actual».

[13] Relación entre el número de participantes que recibieron apoyo y el número total de profesionales de la Justicia.

[14] Ya en 2016, este número había llegado a 820 000 personas.

Antecedentes Penales (ECRIS)[15, 16, 17]. Las pruebas cualitativas derivadas de la evaluación *ex post* pusieron de relieve que tanto la confianza mutua entre los miembros del poder judicial de los distintos países de la UE como la aplicación coherente del Derecho de la UE son elementos fundamentales para la eficacia del programa. Las partes interesadas consultadas para la evaluación afirmaron que las inversiones en cooperación judicial fomentaron una aplicación efectiva e integral del Derecho de la UE. Los proyectos que promueven el apoyo judicial para los profesionales de la Justicia y las prácticas de libertad vigilada han demostrado ser especialmente adecuados para facilitar el aprendizaje. Las actividades de consulta pusieron de manifiesto que el programa resultó eficaz para difundir las mejores prácticas empleadas para abordar cuestiones cruciales como la violencia de género y la salud mental en los sistemas de justicia penal. Sin embargo, hubo un objetivo que no se alcanzó: el objetivo de reducir a diez días el tiempo medio de entrega de una persona buscada a un país requirente en virtud de la orden de detención europea para 2020. Este objetivo no se alcanzó por un margen de once días[18] (es decir, este procedimiento aún requiere una media de veintiún días). Dos factores que podrían explicar este fenómeno son la tendencia observable en todos los Estados miembros a aumentar el tiempo necesario para el procedimiento de entrega y los efectos de la pandemia de COVID-19.

El programa 2014-2020 también superó ampliamente el objetivo relativo al número de consultas al Portal Europeo de e-Justicia (es decir, visitas individuales al sitio web)[19], que era el criterio establecido por el programa para el acceso a la justicia. Tal como confirma el análisis realizado, las partes interesadas consultadas consideraban que el Portal Europeo de e-Justicia era una herramienta importante para facilitar información. Además, en las respuestas a las actividades de consulta se hizo hincapié en que el programa 2014-2020 sirvió para sensibilizar sobre el importante papel que desempeñan los profesionales que facilitan apoyo para las víctimas de delitos. Los proyectos ejecutados por el programa ayudaron a poner de relieve el papel de estos profesionales como persona de confianza para las víctimas de delitos durante los procedimientos judiciales.

Sin embargo, por lo que se refiere al objetivo específico del programa de respaldar iniciativas en el ámbito de la política en materia de drogas relacionadas con la cooperación judicial y la prevención de la delincuencia, el programa no logró su objetivo de evaluar un determinado número de sustancias psicotrópicas nuevas[20]. Según la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas, el motivo de la disminución observada del número de sustancias evaluadas es incierto. Las posibles explicaciones de esta disminución son el aumento de los controles y las intervenciones para reducir la venta y el consumo de estas sustancias.

El diseño del programa facilitó la flexibilidad necesaria para ejecutar proyectos que abarcaban varios países. Los proyectos también resultaron eficaces para difundir conocimientos y mejores prácticas en los países participantes. Las redes transnacionales de participantes en los proyectos creadas con ayuda de la financiación del programa siguieron activas una vez finalizados los proyectos. Las alianzas duraderas creadas por el programa aumentaron el aprendizaje mutuo y, de este modo, se incrementó tanto la capacidad operativa de las organizaciones financiadas como la sostenibilidad de los resultados. Aunque se facilitó financiación a todos los Estados

[15] Decisión 2009/316/JAI del Consejo

[16] El ECRIS es un sistema informático descentralizado gestionado por las autoridades centrales de los Estados miembros cuya finalidad es el intercambio de información sobre delincuentes.

[17] El objetivo final de que se realizaran 3 500 000 intercambios en 2020 se superó en más de 500 000, ya que hubo un total de 4 136 249 intercambios.

[18] Los datos muestran que el tiempo medio aumentó de 16,7 días en 2019 a 21,26 días en 2020.

[19] El indicador establece como objetivo un aumento anual del 20 % a partir de la base de referencia de 441 000 consultas. En 2020, el total de consultas ascendió a 4 619 548.

[20] A partir de 2015, disminuyó el número de nuevas sustancias evaluadas. Entre 2016 y 2020, el número de sustancias evaluadas fue de alrededor de cincuenta. En 2020, el programa tenía por objeto evaluar 95 nuevas sustancias, pero solo evaluó 46.

miembros, dentro de los proyectos financiados figuraron con mayor frecuencia organizaciones de Italia, Bélgica y España.

Un elemento muy significativo es que el programa Justicia 2014-2020 también sirvió para promover la digitalización. Aunque promover la digitalización no era uno de los objetivos del programa, las limitaciones que surgieron debido a la pandemia de COVID-19 generaron la necesidad de encontrar formas alternativas de impartir formación y cooperar en el marco de los consorcios de proyectos. Por lo tanto, el programa aceleró la digitalización mediante la financiación de diferentes tipos de actividades, en especial actividades relacionadas con la tecnología de la información (TI) incluidas en su ámbito de competencias. No obstante, las pruebas derivadas de los proyectos ponen de manifiesto que la adopción de herramientas digitales ha sido desigual. Los diferentes niveles de alfabetización digital de los participantes, así como las diferencias entre Estados miembros en términos de infraestructura digital, plantearon obstáculos para los profesionales de la Justicia.

Por último, la consulta con las partes interesadas puso de relieve que el programa Justicia 2014-2020 podría haber prestado más apoyo a los ciudadanos al ayudarles a acceder a los servicios de apoyo social ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil (OSC). Otro reto fue la escasa participación de los jueces como grupo destinatario de los proyectos. Esto podría explicarse principalmente por el tiempo limitado que suelen tener a su disposición los jueces para llevar a cabo actividades adicionales a sus funciones en los tribunales.

Programa Justicia (2021-2027)

La evaluación intermedia del programa Justicia 2021-2027 puso de manifiesto que, hasta la fecha, el programa ha sido eficaz para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, ha superado sus objetivos en materia de formación y cooperación judiciales, a pesar del impacto negativo de factores externos como la pandemia de COVID-19 y la situación política de algunos Estados miembros. En general, las conclusiones recabadas para esta evaluación intermedia indican que el programa está dando buenos resultados, y la mayoría de las partes interesadas expresan su confianza tanto en su éxito como en su adecuación a los objetivos generales de la agenda de justicia de la UE.

En comparación con su predecesor, y basándose en las conclusiones de la evaluación *ex post*, el programa Justicia 2021-2027 incluyó los siguientes elementos: i) la mejora de los procedimientos administrativos y de gestión del programa; y ii) la mejora de los mecanismos de seguimiento[21] y de las herramientas de recogida de datos para efectuar un seguimiento de la eficacia de los proyectos financiados.

La consulta con las partes interesadas también puso de relieve que los beneficiarios del programa Justicia 2021-2027 consideraban que sus proyectos contribuían a los objetivos del programa en mayor medida que los proyectos anteriores llevados a cabo en el marco del programa 2014-2020. Los ámbitos pertinentes para ambos programas fueron los mismos (es decir, mejorar la aplicación del Derecho de la UE, impartir formación y sensibilizar a la población). No obstante, los beneficiarios del programa Justicia 2021-2027 informaron de que sus actividades contribuyeron en mayor grado a mejorar el acceso a los servicios de las OSC y a aumentar la interoperabilidad de los sistemas transfronterizos que los proyectos y las actividades del programa anterior. Esto indica que se han realizado avances en ámbitos que anteriormente se consideraban más difíciles. De manera general, a través de su enfoque global y sus iniciativas específicas, el programa Justicia 2021-2027 ha fomentado una mejora

[21] El marco para el seguimiento de los resultados se elaboró para incorporar las sugerencias puestas de relieve en la evaluación de impacto de 2018 y en la primera parte de la evaluación *ex post* del programa anterior.

significativa de los conocimientos, las capacidades y el comportamiento de sus grupos destinatarios, lo que sugiere que cuenta con un enorme potencial para generar efectos a largo plazo. Las encuestas realizadas a los beneficiarios pusieron de manifiesto que el programa Justicia 2021-2027 ha sensibilizado a los participantes sobre la importancia del Estado de Derecho y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, así como que existe una notable diferencia en los niveles de conocimiento en comparación con el público en general. Esto sugiere que las personas incluidas en las actividades del programa aumentan sus conocimientos y su comprensión tanto del Derecho de la UE como del Estado de Derecho. Los aspectos relacionados con el Estado de Derecho abordados por los proyectos han seguido aumentando su importancia, sobre la base establecida en el anterior período de programación.

Las partes interesadas y los beneficiarios expresaron su confianza en la sostenibilidad de los resultados del programa[22]. La influencia del programa Justicia 2021-2027 ya es visible a través de las conexiones y redes que ha construido, lo que indica que existe una gran probabilidad de que tenga efectos a largo plazo. La disponibilidad de material formativo en múltiples lenguas también ha contribuido a incrementar el impacto, dado que garantiza que un público más amplio pueda acceder a los beneficios del programa y que dichos beneficios puedan utilizarse durante mucho tiempo en el sector de la justicia. La gran mayoría de los beneficiarios creían que sus proyectos cuentan con potencial para: i) influir en la futura legislación (por ejemplo, en el ámbito de los derechos de las víctimas); ii) mejorar las prácticas judiciales; y iii) establecer nuevas normas de la UE en materia de cooperación judicial y acceso a la justicia. Además, algunos beneficiarios también expresaron su preocupación por el hecho de que dependieran de la financiación de la UE para poder dar continuación a sus iniciativas. Esta dependencia puede limitar la contribución de estos beneficiarios al examen de temas emergentes y su capacidad para responder a los cambios[23], lo que limita el impacto a largo plazo del programa.

Las actividades de comunicación financiadas a través del programa han demostrado tener una importante capacidad para informar e implicar a las partes interesadas, tal como evidencia el elevado número de personas a las que se ha llegado a través de diversas iniciativas[24]. Las páginas web del Portal Europeo de e-Justicia dedicadas a cuestiones penales experimentaron un aumento de las visitas del 76 % entre 2021 y 2022, registrando un total de 2,25 millones de consultas en 2022, lo que refleja un creciente interés por el sistema judicial en todos los Estados miembros. El Portal de Financiación y Licitaciones de la UE[25] sigue siendo la principal fuente de información sobre el programa Justicia y sus oportunidades de financiación. Según las pruebas recopiladas a través de las consultas con las partes interesadas, las actividades de comunicación para dar a conocer el programa organizadas por las autoridades nacionales, regionales o locales parecen haber disminuido del 8,7 % en el período de financiación anterior al 3,7 % en el período de financiación actual. Sin embargo, el 71,6 % de los solicitantes seleccionados y no seleccionados afirmaron que el programa Justicia 2021-2027 era bien conocido entre los posibles solicitantes, lo que refleja los resultados del anterior período de financiación (2014-2020). No obstante, las pruebas recopiladas para esta evaluación pusieron de manifiesto una disparidad en términos de conocimiento del programa entre los distintos grupos de partes interesadas. Las partes interesadas pertenecientes a la educación superior y los poderes públicos informaron de un mayor nivel de conocimiento del programa que las OSC. Esto sugiere que, si bien las actividades de comunicación del programa son eficaces, es posible que no lleguen a todos los sectores por igual. Este hecho podría deberse al carácter técnico del programa, que se centra principalmente en las necesidades especializadas de los jueces y

[22] Un elevado porcentaje de los beneficiarios (94 %) cree que la repercusión de sus proyectos perdurará más allá de su conclusión.
[23] Como la adopción de nueva legislación (por ejemplo, la adopción del Reglamento sobre la inteligencia artificial).
[24] Los datos relativos al seguimiento del programa indican que a través de las actividades de sensibilización se llegó a 201 888 personas,y que se llevaron a cabo 379 actividades de aprendizaje mutuo en las que participó la significativa cifra de 2 288 580 personas.
[25] Portal de Financiación y Licitaciones de la UE | Comisión Europea

profesionales o personal al servicio de la administración de justicia. Además, tal vez sea necesario reforzar las labores de comunicación en algunas regiones de la UE a fin de aumentar la eficacia global del programa y la diversidad de asociaciones entre los Estados miembros. De hecho, aunque el equilibrio geográfico no es uno de los objetivos del programa *per se*, los datos indican que, hasta finales de 2023, las organizaciones establecidas en determinados Estados miembros solicitaban y recibían fondos con mayor frecuencia que las establecidas en otros Estados miembros.

Desde la pandemia de COVID-19, el programa ha hecho más hincapié en la digitalización. Los beneficiarios han utilizado cada vez más herramientas digitales en sus actividades, aumentando de este modo su eficacia. Asimismo, desde la pandemia, el programa también se ha centrado cada vez más en la integración de la perspectiva de género. Este enfoque incluye los siguientes aspectos: i) implantar una metodología para hacer un seguimiento de los datos sobre cómo afectan las actividades financiadas a la igualdad de género; ii) requisitos más explícitos en materia de igualdad de género en los documentos de convocatoria y los criterios de evaluación; y iii) un análisis específico de la dimensión de género de las propuestas de proyecto. El requisito de dedicar una mayor atención a la integración de la perspectiva de género en los proyectos cofinanciados por el programa Justicia mejoró la eficacia del programa, ya que se ajustaron mejor las intervenciones a las necesidades de los grupos destinatarios. Más del 80 % de los proyectos financiados han incluido medidas para promover la igualdad de género y han podido integrar la igualdad de género en sus propuestas. Sin embargo, las pruebas recabadas para esta evaluación pusieron de relieve que para algunos solicitantes resultaría útil contar con un mayor grado de orientación, como ejemplos de buenas prácticas adaptados a los objetivos específicos del programa Justicia.

En general, el programa Justicia 2021-2027 se ha centrado en mayor medida en garantizar la inclusividad, luchar contra la discriminación y apoyar a los grupos vulnerables. Esto indica que el programa ha adoptado un enfoque prospectivo para crear un sistema judicial justo y equitativo en toda la UE[26]. Entre los nuevos componentes del programa figura garantizar un acceso no discriminatorio a la justicia para todos, que ya está dando buenos resultados, en parte gracias a que respalda la integración de la perspectiva de género e integra la no discriminación en todas sus actividades, tal como exige la base jurídica del programa.

2.2. Eficiencia

Programa «Justicia» (2014-2020)

De manera global, la evaluación puso de manifiesto que el programa Justicia 2014-2020 logró sus objetivos de una forma rentable[27].

Las observaciones realizadas por los beneficiarios confirmaron en gran medida que los beneficios de participar en el programa superaron los costes asociados. Los beneficios consisten principalmente en la creación de nuevas asociaciones que promueven los siguientes aspectos: i) la confianza mutua entre los agentes judiciales; ii) la aplicación del Derecho de la UE; y iii) sensibilización y promoción de la protección de los derechos fundamentales.

Aunque las partes interesadas tienen una opinión general positiva del programa, el proceso de solicitud y la carga administrativa que supone presentar una solicitud para los proyectos financiados por el programa constituyen un reto para los solicitantes que requiere una gran cantidad de recursos y tiempo, en particular para quienes presentan una solicitud por primera

[26] Entre 2021 y 2023, alrededor del 32 % de los proyectos financiados por el programa abordaron las necesidades de los migrantes, los refugiados, las personas LGBTI y las personas con discapacidad, y el 13 % de los proyectos se centraron en la protección de los derechos de los niños en el marco de procedimientos judiciales.

[27] Según indica el valor generado por la inversión realizada.

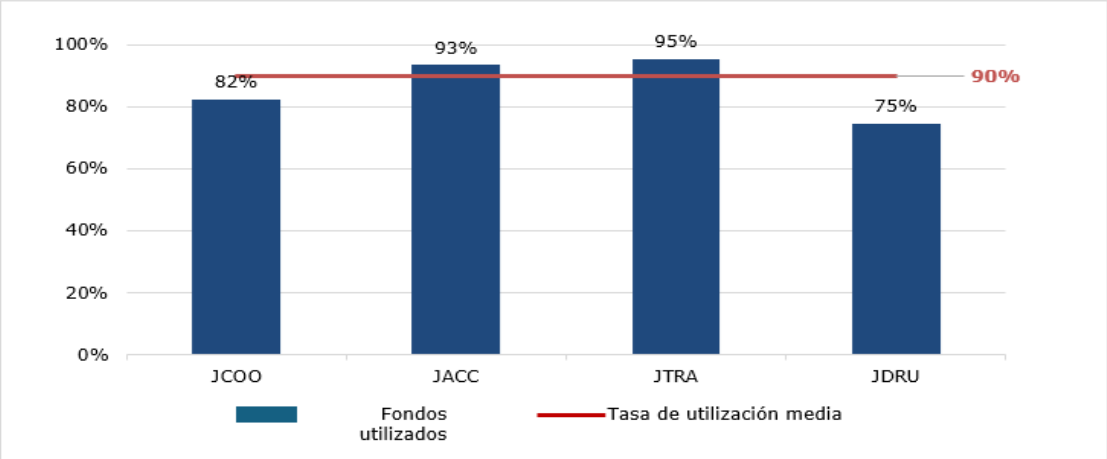
vez. Los solicitantes más experimentados seguían considerando que el proceso era complicado, aunque en menor medida que los solicitantes nuevos. Las partes interesadas consultadas también mencionaron con frecuencia la carga administrativa como un problema debido a los numerosos requisitos de presentación de informes, ya que los mayores costes de personal se atribuían a las actividades administrativas.

A pesar de estos retos, las partes interesadas agradecían las acciones llevadas a cabo por la Comisión para simplificar el proceso administrativo. Las partes interesadas consultadas consideraban que la digitalización del proceso de solicitud mediante la introducción del Portal de Financiación y Licitaciones de la UE era la simplificación más significativa realizada por la Comisión.

El Reglamento (UE) n.º 1382/2013[28] estableció un presupuesto de 377 604 000 EUR para el período 2014-2020, cuyos importes anuales se fijaron en los programas de trabajo. Según los datos recabados para esta evaluación, se ha comprometido más del 90 % del presupuesto (es decir, 332 125 700 EUR) previsto para subvenciones y contratación pública (es decir, más de 304 000 000 EUR).

En cuanto a los objetivos específicos, la financiación ejecutada en el marco de los objetivos específicos relativos al acceso a la justicia y a la formación judicial fue ligeramente superior a la «tasa de utilización» media (la «tasa de utilización» es el porcentaje de financiación prevista asignado a un programa que realmente se ha destinado a actividades realizadas en el marco de dicho programa). En cambio, los fondos ejecutados en el marco de la cooperación judicial y la política en materia de drogas presentaron tasas de utilización inferiores a la media.

Gráfico 1: tasa de utilización de los presupuestos disponibles por objetivo específico

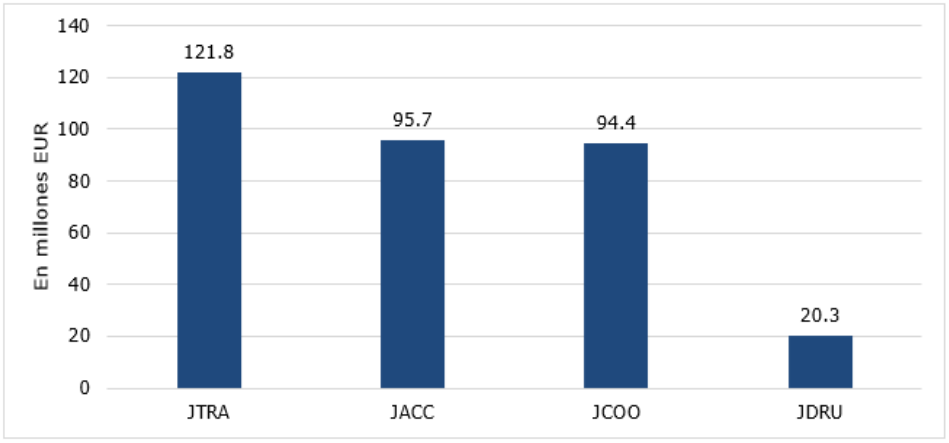


Fuente: *Elaboración de los datos del programa (DG JUST). Los acrónimos se refieren a los objetivos específicos del programa Justicia 2014-2020: 1) facilitar y apoyar la cooperación judicial en materia civil y penal (JCOO); 2) apoyar y promover la formación judicial (JTRA); 3) facilitar el acceso efectivo a la justicia para todos (JACC); y 4) apoyar iniciativas en el ámbito de la política en materia de drogas relacionadas con los aspectos de la cooperación judicial y la prevención de la delincuencia (JDRU).*

La yuxtaposición de la tasa relativa de utilización de la financiación con los presupuestos previstos ofrece una imagen más matizada.

[28] Reglamento (UE) n.º 1382/2013 de 17 de diciembre de 2013, DO L 354 de 28.12.2013, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj).

Gráfico 2: presupuestos previstos por objetivo específico



Fuente: elaboración de los datos del programa (DG JUST)

El programa Justicia 2014-2020 resultó eficaz para la consecución de sus objetivos, y la tasa de utilización demuestra que logró comprometer casi todos los fondos previstos. Por una parte, la elevada tasa de utilización ayudó a garantizar un despliegue amplio de la financiación. Por otra parte, el presupuesto no utilizado, aunque comparativamente no es elevado, podría haberse utilizado para respaldar en mayor medida los objetivos del programa. Las entrevistas realizadas para esta evaluación confirmaron que, en particular, los beneficiarios que recibían fondos por primera vez subestimaron los recursos que necesitaban para ejecutar su proyecto, lo que dio lugar a solicitudes de financiación inferiores a lo previsto a nivel de programa. Esta constatación está en consonancia con las pruebas de la primera parte de la evaluación *ex post* del programa 2014-2020, que se referían a la subestimación de los costes de los proyectos como uno de los principales motivos por los que no se utilizó todo el presupuesto del programa.

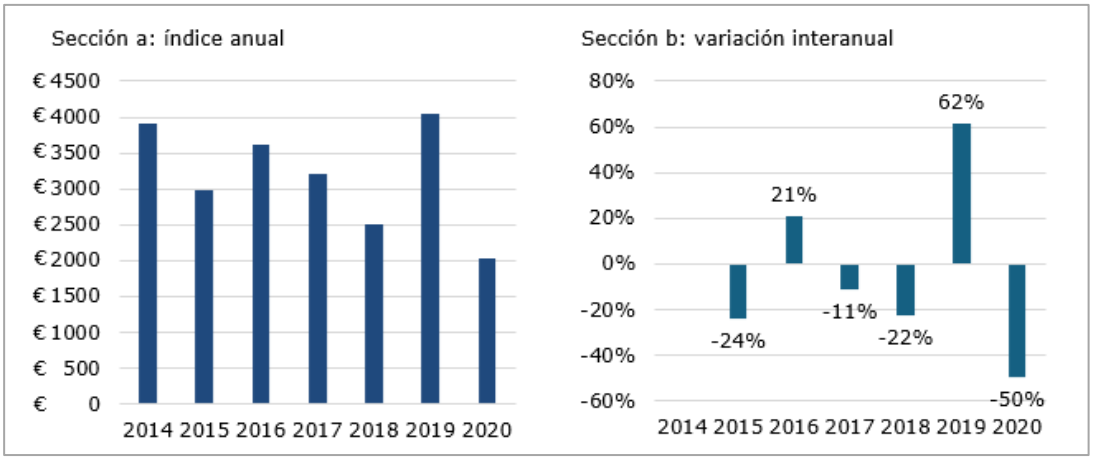
El criterio de evaluación relativo a la eficiencia también se analizó a través de los índices de coste/eficacia[29], que medían los costes anuales totales en comparación con los resultados en el marco de un objetivo específico del programa. Por ejemplo, en la evaluación se examinaron las inversiones del programa en actividades de formación y en dos sistemas informáticos de gran tamaño e importancia, que conjuntamente llevan a cabo un seguimiento de los resultados del programa en materia de cooperación judicial, acceso a la justicia y formación judicial. Estas inversiones en dos sistemas informáticos de gran tamaño e importancia y en actividades de formación son, por tanto, buenos indicadores de la rentabilidad del programa.

En primer lugar, la evaluación analizó las sesiones de formación y elaboró un índice de coste/eficacia basado en este análisis[30]. El índice de coste/eficacia anual registró una tendencia a la baja hasta 2018 y posteriormente disminuyó incluso más, hasta alcanzar su nivel más bajo en 2020. El número de personas a las que se impartió formación registró su mínimo en 2019 y su máximo en 2020. El rápido cambio producido en el número de personas a las que se impartió formación y la correspondiente variación de los costes asociados se deben en gran medida al impacto de la pandemia de COVID-19. El inicio de la pandemia en 2020 conllevó un aumento de la digitalización de los cursos. Al financiar la formación organizada a distancia, el programa mejoró su rentabilidad. Sin embargo, estas cifras deben contextualizarse, tal como ilustra la

[29] Aunque los índices solamente son una aproximación de la rentabilidad relativa (debido a la variación de los presupuestos anuales), ofrecen una visión longitudinal de la eficiencia del programa.
[30] Para calcular el índice de coste/eficacia se ponderó el presupuesto total anual del programa en función del número total de personas que asistieron a los cursos de formación.

labor de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ)[31], centrada en los intercambios presenciales. El trabajo en red y los intercambios presenciales siguieron siendo elementos importantes que contribuían a la calidad de los cursos de formación judicial.

Gráfico 3: índices de coste/eficacia del número de miembros del poder judicial formados (2014-2020)

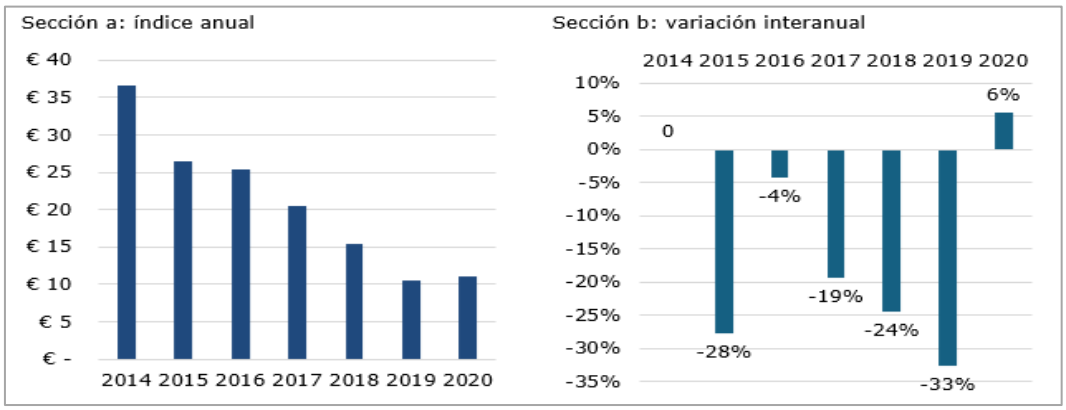


Fuente: Elaboración de los datos del programa (DG JUST)

Otro factor que contribuyó a la rentabilidad del programa fueron las actividades de la REFJ de alcance europeo que crearon economías de escala. La REFJ creó un entorno propicio para una formación judicial a gran escala y de impacto. Por consiguiente, el programa pudo respaldar las sesiones de formación a un coste más bajo.

Otro de los indicadores utilizados para medir el grado en que el programa fomentó la cooperación judicial fue el número de intercambios realizados en el ECRIS. Esta es, por lo tanto, una buena manera de calibrar la rentabilidad. El coste de cada intercambio disminuyó de forma continuada entre 2014 y 2019. Además, el número de intercambios realizados a través del ECRIS aumentó a lo largo de los años, lo que contribuyó al buen índice de coste/eficacia registrado. La pandemia también repercutió en el número de intercambios realizados a través del ECRIS (supuso una ligera subida de los costes), aunque en un grado muy poco significativo.

Gráfico 4: Índices de coste/eficacia de los intercambios realizados en el ECRIS (2014-2020)



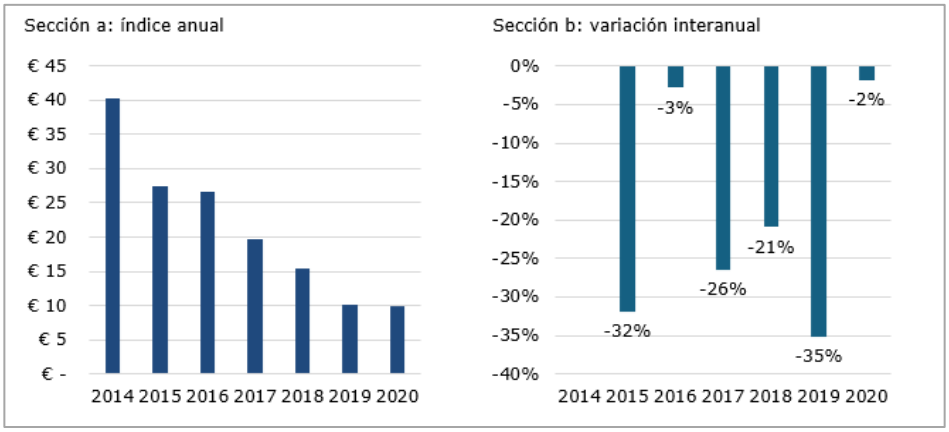
Fuente: Elaboración de los datos del ECRIS (DG JUST)

[31] El Reglamento (UE) 2021/693 por el que se establece el programa Justicia 2021-2027 establece que el programa apoyará los gastos de la REFJ y que toda subvención de funcionamiento al efecto se concederá sin convocatoria de propuestas.

El ligero aumento de los costes producido en 2020 puede atribuirse principalmente a la menor actividad de las autoridades nacionales competentes[32]. Entre otros factores, los motivos subyacentes fueron el teletrabajo y la falta de personal cualificado. Sin embargo, tras un breve período de transición, las actividades volvieron a la normalidad. Por consiguiente, la reducción de la actividad solo conllevó un ligero aumento del coste de funcionamiento del ECRIS. Desde una perspectiva longitudinal, el coste marginal (es decir, el coste de un intercambio adicional) disminuyó significativamente entre 2014 y 2020. La importante disminución de los costes marginales refleja la utilidad del ECRIS y, por extensión, su rentabilidad.

En la evaluación de impacto del programa[33] se utilizó el número de consultas al Portal Europeo de e-Justicia[34] como indicador para medir el grado en que el programa proporcionó acceso a la justicia. Al igual que las inversiones en el ECRIS, el coste de las consultas al Portal Europeo de e-Justicia disminuyó durante el período en el que se ejecutó el programa. El programa invirtió en la ampliación y el mantenimiento del Portal Europeo de e-Justicia y en darlo a conocer. El aumento del número de consultas al portal es reflejo de las repercusiones que tuvieron estas acciones. Por lo tanto, el mayor uso del Portal Europeo de e-Justicia puso de manifiesto la rentabilidad de construir una estructura digital más amplia.

Gráfico 5: Índices de coste/eficacia de las consultas al Portal Europeo de e-Justicia (2014-2020)



Fuente: Elaboración de los datos sobre el Portal Europeo de e-Justicia (DG JUST)

A modo de conclusión, las tres evaluaciones de la rentabilidad ilustran la rentabilidad a largo plazo del programa a través de la formación y del mayor uso de los sistemas informáticos establecidos.

Programa Justicia (2021-2027)

Las pruebas recabadas para la evaluación mostraron que, hasta la fecha y de manera general, el programa Justicia 2021-2027 ha sido rentable. Esto significa que el programa está dando lugar a resultados óptimos para la inversión realizada. Las observaciones formuladas por las partes interesadas también corroboran este hecho, ya que la mayoría de los encuestados confirmaron que los beneficios del programa Justicia 2021-2027 superan sus costes. En cuanto al programa Justicia 2014-2020, la colaboración y las asociaciones a largo plazo dieron lugar a una serie de beneficios principales para los grupos destinatarios, como por ejemplo: i) una

[32] Según datos de Eurojust. Puede consultarse en el siguiente enlace: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] SWD(2018) 290 final (disponible en inglés).
[34] El Portal Europeo de e-Justicia ofrece acceso en línea a información para los ciudadanos que buscan informarse sobre cuestiones jurídicas o procedimientos o encontrar profesionales de la Justicia que les ayuden.

mayor sensibilización sobre las cuestiones abordadas por el programa y un mayor conocimiento de estas; ii) una mejora de las capacidades; y iii) una mayor cooperación.

Al comparar el programa 2021-2027 con el programa 2014-2020, puede observarse que los procedimientos administrativos y de gestión del programa han mejorado a lo largo de los años. Los beneficiarios y los solicitantes siguen teniendo dificultades a la hora de llevar a cabo las tareas administrativas asociadas al proceso de solicitud y a la presentación de informes. Estas labores administrativas siguen siendo costosas y requieren mucho tiempo. No obstante, muchas partes interesadas también reconocieron las mejoras que han traído consigo los procedimientos simplificados introducidos por la Comisión.

De manera general, y a pesar de que es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas, las partes interesadas afirmaron que las medidas de simplificación introducidas en el período de programación 2021-2027 han sido positivas y han reducido en gran medida la carga administrativa en comparación con el período de programación anterior. Estos procedimientos simplificados incluyen el uso de contribuciones a tanto alzado, un proceso de presentación de informes más sencillo y la introducción del sistema de subvenciones electrónicas. Estos cambios han simplificado los procedimientos administrativos y de solicitud.

La introducción de importes a tanto alzado también debería contribuir a simplificar la presentación de los informes finales (y aumentar la calidad de estos), proceso que sigue planteando dificultades para algunos beneficiarios. Sin embargo, las partes interesadas manifestaron una opinión menos positiva sobre la introducción, a nivel institucional de la Comisión, de costes unitarios normalizados para los viajes y el alojamiento. Esto se debió a que estos costes unitarios a menudo no reflejan los tipos de interés del mercado reales. Además, en lo que respecta a la presentación de los informes financieros, sigue resultando difícil mantener dos registros contables separados (uno basado en los costes reales y otro en los costes unitarios normalizados). Esto añade un nivel de complejidad, especialmente para los poderes públicos.

Asimismo, gracias a la aplicación de un enfoque más estructurado para evaluar los resultados de las actividades financiadas, el programa actual está mejor equipado que el programa 2014-2020 para garantizar un uso eficiente de los fondos. Se trata de una mejora significativa en comparación con el período de financiación anterior. El marco de seguimiento para el rendimiento del programa 2021-2027 apoya las medidas destinadas a garantizar que el programa siga respondiendo a las necesidades de los beneficiarios y a los retos emergentes.

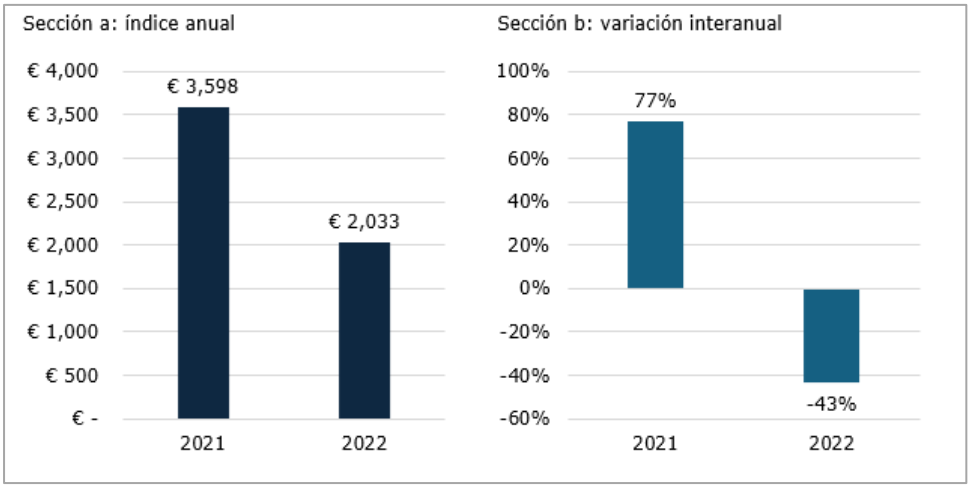
La colaboración con las redes existentes, como la REFJ, ha seguido demostrando su potencial para mejorar la rentabilidad del programa. Tal como se pone de relieve en la evaluación *ex post* del programa 2014-2020, estas redes permiten a los beneficiarios organizar actos a gran escala con un amplio alcance a costes reducidos, de manera que se logran economías de escala.

También hubo varios factores externos que influyeron en la eficiencia del programa. Las partes interesadas hicieron especial hincapié en los factores económicos y políticos (por ejemplo, las presiones inflacionistas causadas por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania). Los retos relacionados con la pandemia de COVID-19 dejaron de considerarse un problema a principios de 2022, ya que el programa actuó con rapidez y flexibilidad a la hora de adoptar medidas de mitigación. A largo plazo, la COVID-19 incluso ha aumentado la eficiencia de los proyectos financiados en el marco del programa Justicia al acelerar la adopción de la digitalización[35].

[35] Aproximadamente el 29 % de los proyectos financiados durante el período analizado reorientaron fondos para respaldar la transición a plataformas digitales y para cubrir el aumento de los costes de apoyo informático.

En cuanto al número de jueces y profesionales o personal al servicio de la administración de justicia que ha recibido formación en el marco del programa Justicia actual, las conclusiones indican que, de manera general, la rentabilidad mejoró entre 2021 y 2022[36].

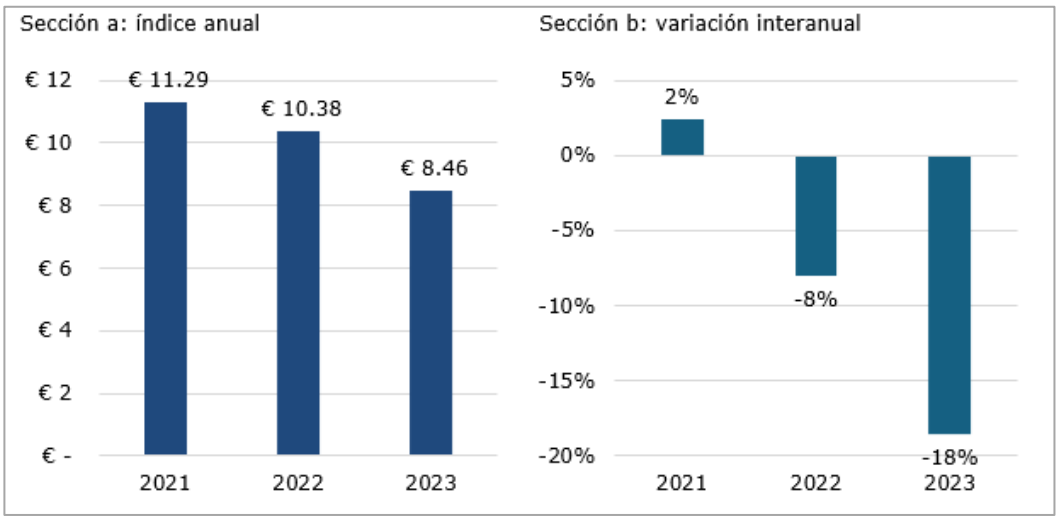
Gráfico 6: Índice de coste/eficacia del número de miembros del poder judicial que recibieron formación (2021-2027)



Fuente: Elaboración de los datos del programa (DG JUST). Nota: En el momento en que se realizó el análisis todavía no se disponía de datos para 2023.

En cuanto a los intercambios de información realizados en el ECRIS, los datos indican un aumento de la relación coste/eficacia durante el período 2021-2023. Los datos combinados de 2014 a 2023 muestran una tendencia predominante de aumento de la relación coste/eficacia, en vista de la disminución constante del coste por intercambio de información realizado en el ECRIS.

Gráfico 7: Índice de coste/eficacia de los intercambios realizados en el ECRIS (2021-2027)

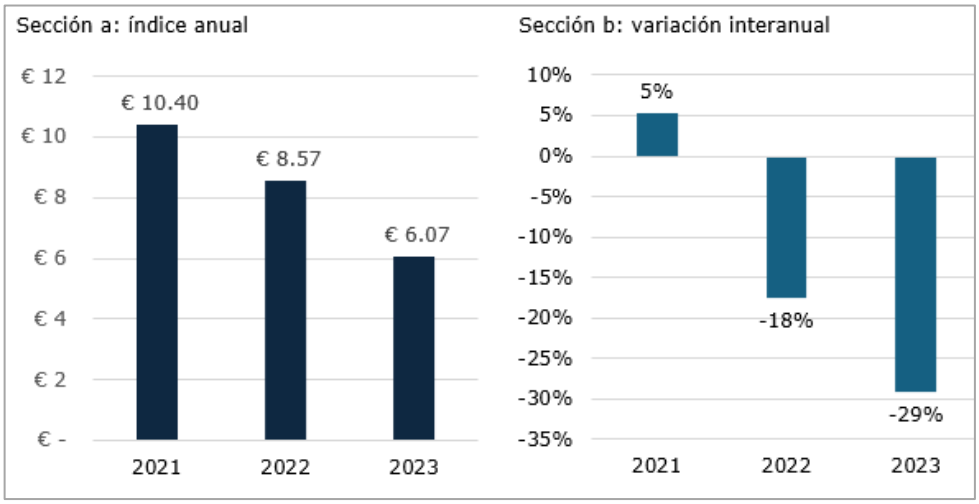


Fuente: Elaboración de los datos del ECRIS (DG JUST)

[36] En 2021 se produjo un fuerte aumento del índice que hizo que se revirtiera la tendencia de mejora de la rentabilidad. Esto podría deberse a varias razones, como los posibles cambios en la ejecución del programa, el aumento de los costes o factores externos. La disminución posterior que tuvo lugar en 2022 redujo el índice a un nivel muy similar al de 2020, de modo que esencialmente se recuperó del repunte de 2021 y volvió a un nivel más rentable.

Por último, en cuanto al número de consultas al Portal Europeo de e-Justicia, a pesar de que en 2021 se produjo un breve aumento de los costes, el programa demostró una gran capacidad para mejorar su índice de coste/eficacia en lo relativo a este indicador en los años siguientes, lo que dio lugar a una reducción significativa de los costes por consulta para 2023. Esto sugiere que, con el paso del tiempo, el programa fue cada vez más eficiente a la hora de obtener los resultados previstos, de modo que el coste de cada consulta al Portal Europeo de e-Justicia se redujo sustancialmente.

Gráfico 8: Índice de coste/eficacia de las consultas al Portal Europeo de e-Justicia (2021-2027)



Fuente: Elaboración de los datos sobre el Portal Europeo de e-Justicia (DG JUST)

2.3. Coherencia

Programa Justicia (2014-2020)

La evaluación *ex post* puso de manifiesto que, por lo general, el programa 2014-2020 alcanzó sus objetivos y lo hizo de una manera coherente. En particular, el programa logró lo siguiente: i) mejorar la protección de los derechos fundamentales; ii) garantizar vías de recurso efectivas; iii) promover la formación judicial; y iv) promover la cooperación sin duplicar otros programas de financiación de la UE. Los resultados de la encuesta indicaron que el programa ha sido único a la hora de ofrecer financiación que responda a las necesidades específicas de las partes interesadas. El 70 % de los beneficiarios encuestados afirmaron que no habrían podido obtener otra financiación de la UE sin el programa Justicia.

En lo relativo a la programación, la evaluación de la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga[37] confirmó la complementariedad del programa Justicia 2014-2020 en el ámbito de la política de la UE en materia de drogas. Las intervenciones financiadas por el programa Justicia se centraron específicamente en la cooperación judicial y la prevención de la delincuencia, de manera que se abordaron ámbitos que no estaban cubiertos por el Fondo de Seguridad Interior de la UE[38] [39]. No obstante, aunque las intervenciones financiadas a través del programa no se solaparon con iniciativas financiadas por el Fondo de Seguridad Interior de la UE, las partes interesadas del programa Justicia confirmaron que las intervenciones relacionadas con la política de la UE en materia de drogas encajaban mucho mejor en el ámbito

[37] Evaluación final de la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga de 2013, disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.

[38] Reglamento (UE) 2021/1149.

[39] La complementariedad entre el programa Justicia 2014-2020 y el Fondo de Seguridad Interior quedó confirmada en la evaluación intermedia del Fondo [SWD(2018) 341].

de competencias del Fondo de Seguridad Interior (validando así la congruencia de su transferencia a dicho Fondo en el marco del programa Justicia 2021-2027).

Además, los proyectos centrados en la digitalización de la justicia se sumaron a las iniciativas nacionales de digitalización. En este ámbito, la evaluación detectó sinergias con el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)[40]: la financiación para proyectos de infraestructura digital en el marco del MCE era acorde a los proyectos de promoción de la formación judicial en línea financiados en el marco del programa Justicia.
Por último, también hubo importantes sinergias entre el programa Justicia y el programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la UE[41], en parte gracias a la estrecha coordinación entre los servicios de la Comisión encargados de estos dos programas. Esta estrecha coordinación ayudó a armonizar los enfoques del programa Justicia y del programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía a la hora de evaluar las propuestas de financiación.

Programa Justicia (2021-2027)

Las acciones financiadas en el marco del programa Justicia 2021-2027 y los objetivos de estas acciones resultaron ser coherentes con las políticas de la UE en el ámbito de la justicia. Las acciones financiadas en el marco del programa actual se centran en mayor medida en la justicia electrónica, la digitalización de los sistemas judiciales y las herramientas para el intercambio transfronterizo de información que las acciones financiadas en el marco del programa anterior (2014-2020). La consulta con las partes interesadas confirmó que, hasta la fecha, el programa actual también se ajusta correctamente a las políticas nacionales en estos ámbitos[42].

Gracias en parte a que se centra en tres objetivos específicos[43], el programa Justicia 2021-2027 es coherente con otros programas de financiación y ha creado sinergias con ellos, como por ejemplo con el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores[44], en particular en relación con el apoyo prestado a las víctimas de delitos y a otros grupos vulnerables. Además, dado que el programa actual desempeña un papel importante a la hora de ayudar a los Estados miembros a interconectarse con los instrumentos y sistemas informáticos de la UE existentes, existen complementariedades y sinergias entre el programa Justicia 2021-2027 y los programas centrados tanto en sistemas informáticos que abarcan toda la UE como en la digitalización de los sistemas judiciales nacionales (por ejemplo, el Programa Europa Digital[45], el instrumento de apoyo técnico[46] y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[47]).

El programa Justicia 2021-2027 también es coherente con los compromisos y objetivos internacionales de la UE, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular con el objetivo 16[48].

Por último, solo un pequeño porcentaje de los beneficiarios afirmó que creían que podrían obtener financiación alternativa de la UE si el programa Justicia no estuviera disponible (los poderes públicos y las instituciones de educación superior son los más optimistas con respecto a esta posibilidad). Las OSC afirmaron que era muy poco probable que encontraran fuentes de financiación alternativas si se suspendiera el programa.

[40] Reglamento (UE) n.º 1316/2013.
[41] Reglamento (UE) n.º 1381/2013.
[42] Según las observaciones formuladas por los miembros del comité del programa, que suelen pertenecer a los ministerios de justicia de los Estados miembros.
[43] Artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/693.
[44] Reglamento (UE) 2021/692.
[45] Programa Europa Digital [Reglamento (UE) 2021/694].
[46] Instrumento de apoyo técnico [Reglamento (UE) 2021/240].
[47] Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [Reglamento (UE) 2021/241].
[48] ODS 16: «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas».

2.4. Valor añadido de la UE

Programa Justicia (2014-2020)

La consulta con las partes interesadas puso de relieve que, en ausencia del programa Justicia, los beneficiarios no habrían podido ejecutar sus proyectos[49]. Los beneficiarios se refirieron específicamente al alcance geográfico de los proyectos, que habría sido menor de haberse financiado a nivel nacional. El alcance temático de los proyectos también habría sido limitado de haber procedido únicamente de financiación nacional. Según los beneficiarios, la financiación nacional suele estar diseñada para grupos específicos, como las víctimas de un tipo de delito concreto. Por el contrario, el programa Justicia se percibía como una herramienta más flexible. Por último, las organizaciones beneficiarias afirmaron que no habrían tenido capacidad suficiente para llevar a cabo proyectos de mayor alcance si no hubieran tenido acceso a la financiación de la UE.

Los poderes públicos, como los tribunales, los ministerios y las instituciones de educación superior fueron algunas de las partes interesadas que afirmaron con mayor frecuencia que habrían podido obtener financiación nacional de no haber recibido financiación del programa Justicia. En cambio, las OSC estaban menos seguras de que habrían podido encontrar fuentes de financiación alternativas. Una de las razones por las que los beneficiarios recurrieron a la financiación de la UE con cargo al programa Justicia 2014-2020 es la especificidad de los instrumentos de financiación nacionales[50], que las partes interesadas consideraban demasiado restrictivos.

La información facilitada por los miembros del comité del programa permitió contextualizar estas limitaciones al dar a conocer dos ámbitos en los que el programa Justicia 2014-2020 había contribuido a lograr la igualdad de condiciones entre los Estados miembros. El primero de ellos es el valor añadido de las sesiones de formación cofinanciadas por el programa, que se consideraba que eran sumamente útiles y de gran repercusión para las partes interesadas del programa. El segundo es la contribución del programa a la digitalización de los sistemas judiciales y para lograr su interoperabilidad con los sistemas judiciales de otros Estados miembros. La digitalización ha demostrado ser especialmente importante para hacer frente a los problemas planteados por la pandemia de COVID-19.

Programa Justicia (2021-2027)

El programa Justicia 2021-2027 sigue aportando un valor añadido único que es difícil de reproducir a nivel nacional. Este programa añade un valor adicional al creado por los Estados miembros de manera individual. Los beneficiarios siguen creyendo que, aunque existen fuentes de financiación alternativas[51], el apoyo que ofrece el programa Justicia es inigualable en lo relativo a su alcance e impacto. Hasta la fecha, el programa ha permitido a las organizaciones llevar a cabo actividades de gran alcance que, de otro modo, habrían tardado años en ejecutarse o se habrían reducido significativamente. En la mayoría de los casos, no se disponía de financiación nacional para facilitar el mismo tipo de apoyo a las políticas de la UE en materia de justicia, por ejemplo para la digitalización transfronteriza o para actividades intrínsecamente transnacionales. Los beneficiarios reconocieron el papel del programa en la aceleración de los procesos y la facilitación de los proyectos transfronterizos, cuyo alcance y magnitud sería limitados sin su apoyo. Por lo tanto, el programa Justicia 2021-2027 colma un déficit de

[49] Los resultados de la encuesta en línea confirman esta conclusión. Solo el 9 % de los beneficiarios encuestados estaban seguros de que los Estados miembros habrían sido una fuente de financiación alternativa viable para ellos en caso de no existir el programa Justicia.
[50] Las entrevistas aclararon que el limitado alcance de la financiación nacional estaba relacionado con la existencia de presupuestos específicos asignados en el marco de programas de financiación nacionales concretos.
[51] Como entidades privadas, proyectos de investigación regionales y nacionales u otras oportunidades a escala de la UE (algunas de las fuentes que se mencionan con mayor frecuencia en las consultas).

financiación crucial, especialmente en ámbitos que requieren lo siguiente: i) cooperación internacional; y ii) apoyo a las víctimas.

Las partes interesadas y los participantes consideran que el programa Justicia resulta de especial utilidad para fomentar la creación de redes a escala de la UE y el conocimiento de estas, así como para permitir a los Estados miembros más pequeños emprender proyectos para los que de otro modo no tendrían suficiente capacidad. La colaboración transfronteriza aumentó del 69 % de los proyectos financiados en el período 2014-2020 al 78 % en el período 2021-2023, lo que demuestra que se presta una atención continuada al aumento de la cooperación entre diferentes profesionales de la Justicia de distintos Estados miembros de la UE. La participación institucional también aumentó, ya que en 2014-2020 el 69 % de los proyectos del programa Justicia contaron con la participación de universidades, academias nacionales de formación y autoridades judiciales, frente al 78 % en 2021-2023[52]. Esto sugiere que la interrupción del programa probablemente reduciría significativamente el alcance de las actividades relacionadas con la justicia, en particular de las que implican iniciativas transfronterizas.

Los argumentos basados en el principio de subsidiariedad, presentados en el marco de la evaluación de impacto de 2018, siguen siendo válidos. Los objetivos fijados en la evaluación de impacto se siguen abordando mejor a escala de la UE debido a los siguientes motivos: i) el carácter persistente de las dificultades a las que se enfrenta la cooperación transfronteriza en el ámbito de la justicia; ii) el cambio de paradigma que se necesita para lograr un verdadero cambio en las culturas jurídicas de los Estados miembros a fin de que exista cooperación entre los sistemas judiciales; y iii) la necesidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales apliquen el Derecho de la Unión de manera coherente.

El valor añadido del programa Justicia 2021-2027 reside también en su enfoque más específico, en la mayor atención que presta a la digitalización y en el uso de sistemas de seguimiento mejorados. Estas mejoras hacen que el programa actual sea aún más eficaz para satisfacer las necesidades cambiantes de la UE y de sus ciudadanos en materia de justicia.

2.5. Pertinencia

Programa «Justicia» (2014-2020)

La evaluación confirmó la pertinencia del programa Justicia 2014-2020, previamente señalada tanto en la evaluación intermedia del programa 2014-2020 como en la primera parte de la evaluación *ex post* del programa 2014-2020. Las consultas con las partes interesadas confirmaron que el programa respondió adecuadamente a las necesidades de sus grupos destinatarios. Tanto los solicitantes seleccionados como los no seleccionados coincidieron en las encuestas en que el programa era pertinente, sin que exista ningún vínculo estadísticamente significativo entre las opiniones basado en la ubicación geográfica o el tipo de organización del solicitante. Los beneficiarios también confirmaron que el programa ayudó a responder a las necesidades existentes a nivel nacional[53].

Un tercio de los beneficiarios participaron en un proyecto de seguimiento o en un proyecto diferente, lo que apunta a la pertinencia del programa para sus partes interesadas a largo plazo. Esta pertinencia a largo plazo se debe en parte a la capacidad del programa para reajustar sus prioridades y responder a las necesidades emergentes, entre otros, a raíz de la fusión del

[52] Según los resultados del análisis de prospección de textos.
[53] El 84 % de los beneficiarios encuestados consideraba que el programa Justicia 2014-2020 se ajustó a las necesidades del sector de la justicia existentes en su país.

programa de justicia civil[54], el programa de justicia penal[55] y el programa de información y prevención en materia de drogas[56] independientes que existían anteriormente.

El programa demostró su flexibilidad durante la pandemia de COVID-19. La ampliación de los plazos para la presentación de informes, las reasignaciones de fondos y la sustitución de las actividades de proyectos presenciales por actividades en línea e híbridas permitieron ejecutar proyectos durante la pandemia.

A pesar de las observaciones positivas formuladas y de su alto nivel de compromiso, las partes interesadas afirmaron que habrían agradecido un mayor apoyo para difundir los resultados de los proyectos.

En la primera parte de la evaluación *ex post,* se puso de relieve la necesidad de ampliar el grupo destinatario del programa Justicia, en particular al facilitar apoyo activamente a OSC dedicadas al ámbito de los derechos de las víctimas. Sin embargo, la presente evaluación no encontró pruebas sólidas de esta necesidad, ya que únicamente había una serie de comentarios dispersos que sugerían la necesidad de incluir mejor a los servicios penitenciarios y al personal penitenciario en los grupos destinatarios. Estas conclusiones contradictorias indican que el programa Justicia actual debe seguir de cerca su pertinencia para las OSC dedicadas al ámbito de los derechos de las víctimas.

Programa Justicia (2021-2027)

Algunas de las necesidades y los retos señalados en la lógica de intervención del programa Justicia 2021-2027 siguen existiendo y requieren una respuesta. Sin embargo, recientemente se han realizado avances en este ámbito. Por ejemplo, la información extraída del cuadro de indicadores de la justicia en la UE[57] y los datos recopilados a través de encuestas recientes del Eurobarómetro[58] pusieron de relieve los avances realizados por los Estados miembros en lo relativo a las labores destinadas a establecer sistemas judiciales nacionales eficaces, pero estos datos también sugieren que sigue siendo necesario mejorar[59]. Sigue habiendo una serie de retos, como las variaciones en la eficiencia judicial, la ejecución desigual de las reformas judiciales y los obstáculos al acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. Además, hay cuestiones como la cooperación judicial transfronteriza y la coherencia de la formación judicial que siguen requiriendo una atención constante. Estas necesidades actuales y cambiantes demuestran que los objetivos del programa de promover la cooperación judicial, la formación judicial y el acceso a la justicia siguen siendo pertinentes en toda la UE.

[54] Decisión n.º 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 Derechos fundamentales y justicia (DO L 257 de 3.10.2007, p. 16).

[55] Decisión 2007/126/JAI del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia penal», integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia» (DO L 58 de 24.2.2007, p. 13).

[56] Decisión n.º 150/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Información y prevención en materia de drogas como parte del programa general Derechos fundamentales y justicia (DO L 257 de 3.10.2007, p. 23).

[57] Véase «Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024»,Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM(2024) 950].

[58] Eurobarómetro flash n.º 540, *Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public* [«Percepción de la independencia de los sistemas judiciales nacionales en la UE entre la población en general», documento no disponible en español], febrero de 2024. Para este Eurobarómetro flash se entrevistó a una muestra representativa de ciudadanos de la UE de 15 años o más en cada uno de los 27 Estados miembros de la UE, Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia. Entre el 14 y el 27 de febrero de 2024 se realizaron 29 484 entrevistas telefónicas.

[59] Algunas de las posibles mejoras son: i) la necesidad de reducir la carga de las tasas judiciales; ii) la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita; iii) el fomento del uso voluntario de métodos extrajudiciales de solución de controversias; iv) el apoyo a la participación de las personas con discapacidad como profesionales del sistema judicial; y v) facilitar el acceso a la justicia por medios electrónicos, ya que la adopción de la digitalización en los sistemas judiciales nacionales de los distintos Estados miembros de la UE sigue siendo desigual. Además, desde 2020 se ha registrado una tendencia al alza de los delitos transfronterizos, lo que sugiere que la cooperación judicial transfronteriza tendrá incluso una mayor pertinencia.

Al igual que en el caso del programa 2014-2020, las pruebas recogidas para esta evaluación confirmaron que el programa Justicia 2021-2027 está respondiendo a las necesidades de sus principales partes interesadas, es decir, los beneficiarios y los posibles beneficiarios. El programa no solo armoniza las expectativas, sino que también desempeña un papel crucial a la hora de responder a las necesidades del sector de la justicia a nivel nacional. Además, los beneficiarios confirmaron que los resultados de su proyecto responden a las necesidades de los grupos destinatarios pertinentes del sector de la justicia y a las necesidades de la sociedad en general.

Todo ello pone de relieve que los objetivos específicos del programa Justicia siguen siendo pertinentes[60]. La estructura del programa actual aportó un valor añadido significativo en comparación con el programa anterior a este respecto, en particular a través de un diseño más simplificado y específico. De hecho, la eliminación de la política en materia de drogas del programa Justicia 2021-2027 dio lugar a un enfoque más específico para el programa a través de sus tres objetivos específicos, que son fundamentales para el ámbito de la justicia, lo que le permite tener una mayor repercusión en las esferas centrales del programa.

Otro elemento clave que ha permitido al programa mantener su pertinencia para los beneficiarios y grupos destinatarios durante los últimos años ha sido su capacidad para aprovechar las tecnologías digitales. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta los avances desiguales y el enfoque en ocasiones fragmentado observados en las labores llevadas a cabo por los Estados miembros para digitalizar sus sistemas judiciales nacionales. Aunque la digitalización de los sistemas judiciales nacionales de la UE no es uno de los objetivos específicos de los programas Justicia, la digitalización de la justicia sirve como aporte para los tres objetivos específicos de manera transversal y permite llevar a cabo procesos judiciales más accesibles, eficientes e interconectados en toda la UE.

La digitalización de los sistemas judiciales podría dar lugar a ecosistemas de justicia más resilientes, adaptables y acordes con los objetivos de transformación digital generales de la UE. En última instancia, esto reforzará la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y apoyará la creación un espacio europeo de justicia más cohesionado. La digitalización trae consigo tanto nuevas oportunidades como retos en el ámbito de la justicia, y las necesidades en este ámbito están cambiando debido a la transición digital. En particular, el creciente empleo de herramientas digitales hace que sea necesario abordar cuestiones relacionadas con la ciberseguridad, la protección de datos, las aplicaciones de inteligencia artificial y las implicaciones éticas asociadas a las herramientas de justicia digital.

Las partes interesadas y los beneficiarios señalaron que ya existen varios ámbitos en los que la financiación para la digitalización de la justicia sería muy pertinente, tanto en términos de ámbitos temáticos (regulación de la inteligencia artificial, vulneración de los derechos de autor, lucha contra el ciberacoso y garantía de la transparencia en el espacio digital) como de tipos de actividades, como, por ejemplo, la formación en capacidades digitales para los profesionales de la Justicia[61].

Sigue habiendo margen para garantizar un enfoque más estratégico y específico con miras a abordar las siguientes cuestiones: i) los retos que plantea la existencia de un nivel desigual de digitalización de la justicia en los Estados miembros y ii) todas las oportunidades que ofrece el panorama digital en rápida evolución.

[60] Reglamento (UE) 2021/693, artículo 3, apartado 2.

[61] Esto incluye los siguientes aspectos: i) desarrollar herramientas digitales (por ejemplo, para mejorar la comunicación, el acceso a la información y la recopilación de datos comparables); ii) respaldar la aplicación práctica de herramientas digitales; iii) mejorar la interoperabilidad; y iv) sensibilizar sobre las oportunidades y los beneficios de la digitalización en el sector de la justicia.

3. Conclusiones y lecciones extraídas

De manera general, el programa Justicia 2014-2020 alcanzó sus objetivos. Según las conclusiones combinadas de esta evaluación, el programa 2021-2027 también avanza correctamente hacia sus objetivos.

Hasta la fecha, ambos programas han contribuido con éxito a apoyar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en todos los Estados miembros y a mejorar la cooperación transfronteriza. La contribución de los programas ha ayudado a generar una repercusión a largo plazo en lo relativo al desarrollo de un espacio europeo de justicia cohesionado basado en la confianza mutua y la cooperación entre los Estados miembros. La **atención** prestada por ambos programas **a la formación judicial crea sinergias**. El programa 2014-2020 fomentó una cultura jurídica común para todos los Estados miembros al impartir formación para miles de jueces, abogados y personal judicial tanto sobre Derecho nacional como sobre Derecho de la UE. El programa 2021-2027 se basa en estos logros para seguir desarrollando y unificando el panorama jurídico en toda la UE. **Garantizar el acceso a la justicia, en particular para los grupos vulnerables, ha sido uno de los objetivos fundamentales de ambos programas**. En el período de financiación 2014-2020, se realizaron esfuerzos sustanciales para reducir los obstáculos al acceso a la justicia, lo que dio lugar a la mejora de los marcos y a una mayor protección para las personas marginadas. Estos avances sustentan el enfoque del programa 2021-2027, velando por que las lecciones aprendidas impulsen un sistema jurídico de la UE más justo e inclusivo. **La digitalización de los sistemas judiciales es otro de los ámbitos en los que los dos programas se complementan mutuamente**. En el período 2014-2020, se mejoraron herramientas digitales como el Portal Europeo de e-Justicia, proceso que continúa en el programa 2021-2027. Esto facilita el acceso a la información jurídica y la cooperación transfronteriza. El programa 2021-2027 parte de esta base y sigue ampliando las iniciativas digitales y modernizando los mecanismos de cooperación judicial. Esta continuidad respalda los objetivos más amplios de transformación digital de la UE, haciendo que el sistema judicial sea más eficiente y accesible.

Ambos programas han contribuido a lograr una aplicación correcta, coherente y congruente del Derecho de la UE. Al facilitar el intercambio de mejores prácticas, el programa 2014-2020 fomentó la colaboración entre los Estados miembros, lo que dio lugar a una aplicación más uniforme del Derecho de la UE por parte de los profesionales de la Justicia. Esta sinergia aumenta la integridad de la legislación de la UE y promueve la coherencia jurídica a nivel transfronterizo, enfoque al que se da continuación en el programa actual. Por último, **en el marco de ambos programas se facilita apoyo a redes europeas y a la sociedad civil en el ámbito de la justicia**. El suministro de financiación para redes como la REFJ permite una colaboración y un desarrollo de capacidades continuos en toda la UE. Esto garantiza que los proyectos tengan un impacto a largo plazo y refuerza la cooperación entre los Estados miembros. Este apoyo continuo contribuye a garantizar que los profesionales de la Justicia y las organizaciones judiciales puedan llevar a cabo una colaboración sostenida y de alta calidad en materia de justicia en toda la UE.

Según indica el análisis de la eficiencia llevado a cabo, **los beneficios de los programas superaron sus costes**. El suministro de financiación directa a los beneficiarios dio lugar a beneficios inmediatos y tangibles para los grupos destinatarios de las actividades llevadas a cabo en el marco de los proyectos.

La simplificación de los procesos administrativos con la introducción del Portal de Financiación y Licitaciones de la UE y el sistema de subvenciones electrónicas para el programa Justicia 2014-2020 facilitó el proceso de solicitud y gestión de las subvenciones para los solicitantes. Las nuevas medidas de simplificación aplicadas al programa Justicia 2021-

2027 arrojan resultados prometedores, aunque es demasiado pronto para evaluar su impacto global y sigue habiendo margen de mejora. **Es importante que la Comisión mantenga el nivel actual de apoyo y orientación** y aumente la visibilidad de los materiales formativos existentes antes de crear otros nuevos. También podría estudiarse la posibilidad de proporcionar apoyo específico adicional.

La pandemia de COVID-19 promovió la adopción de tecnologías digitales para la ejecución de los proyectos. **El mayor uso de herramientas digitales ayudó a los programas a llegar a un público más amplio** a través de las actividades financiadas. Esto dio lugar a economías de escala que permitieron que las acciones financiadas llegaran mejor a sus grupos destinatarios a un coste más bajo.

Los objetivos del programa fueron coherentes con las políticas y prioridades de la UE durante el período de programación 2014-2020 **y siguen siendo coherentes en la actualidad**, **además de incluir una mayor atención a la digitalización**. Las acciones financiadas también son coherentes con las políticas establecidas a nivel nacional y con otros compromisos y objetivos internacionales de la UE, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El programa Justicia garantiza un elevado nivel de coherencia entre los diferentes instrumentos de financiación de la UE disponibles. El mayor grado de coherencia también se debe a que el programa actual se centra en tres objetivos específicos. Visto de manera retrospectiva, y sobre la base de las observaciones formuladas por las partes interesadas, trasladar el objetivo específico relacionado con la política en materia de drogas del programa Justicia al Fondo de Seguridad Interior fue una medida acertada.

El programa 2021-2027 está desempeñando un papel importante a la hora de ayudar a los Estados miembros a desarrollar herramientas nacionales para crear las interfaces necesarias entre los sistemas que abarcan toda la UE y los sistemas nacionales. A este respecto, las sinergias más amplias detectadas fueron entre el programa Justicia, por una parte, y el Programa Europa Digital y las inversiones del Fondo de Recuperación y Resiliencia en materia de digitalización, por otra. Para la financiación de proyectos digitales sería positivo que se definan de manera clara las necesidades existentes a escala de la UE, nacional y local en términos de infraestructura informática y formación a fin de garantizar que se aproveche todo el potencial de las inversiones actuales y futuras.

Solo un pequeño porcentaje de los beneficiarios cree que podría obtener financiación alternativa de la UE si el programa Justicia no estuviera disponible. **Para las OSC resultaría muy complicado encontrar fuentes de financiación alternativas si se suspendiera el programa**.

El programa Justicia 2014-2020 financió actividades que tuvieron un impacto que los Estados miembros no habrían logrado por sí solos. En el actual período de programación, al abordar cuestiones y necesidades que afectan a toda la UE, **el programa Justicia aporta un valor añadido único que sería difícil de reproducir a nivel nacional**.

El valor añadido de la UE del programa Justicia 2014-2020 se hizo latente a través del alcance geográfico, el contenido y el tamaño de las actividades. Sin la financiación facilitada por el programa, las partes interesadas habrían necesitado mucho más tiempo y esfuerzo para crear y desarrollar sus capacidades. **El programa ha contribuido a una mayor igualdad de condiciones en los ámbitos de la formación judicial, la interoperabilidad de los sistemas informáticos y la digitalización**. El personal al servicio de la administración de justicia y las judicaturas nacionales se beneficiaron en gran medida de la formación y las inversiones en capacidades digitales.

En la actualidad, el programa 2021-2027 desempeña un papel importante a la hora de acelerar los procesos y facilitar los proyectos transfronterizos. Según algunos beneficiarios, sin el apoyo del programa estos proyectos transfronterizos tendrían un alcance y una escala limitados, y en algunos casos incluso tal vez no existirían. El programa Justicia también es especialmente valorado por **ayudar a crear redes a escala de la UE, y por darlas a conocer, así como por permitir a los Estados miembros más pequeños llevar a cabo proyectos que de otro modo no podrían ejecutar**.

La interrupción del programa probablemente daría lugar a una reducción significativa del alcance de las actividades relacionadas con la justicia llevadas a cabo en la UE, en particular las que implican iniciativas transfronterizas, ya que el programa colma un déficit de financiación crucial. **El valor añadido del programa Justicia 2021-2027 reside también en su enfoque más específico, en la mayor atención que presta a la digitalización y en su sistema de seguimiento mejorado**. Estas mejoras hacen que el programa actual resulte eficaz para satisfacer las necesidades cambiantes de la UE y de sus ciudadanos en materia de justicia.

Gracias en parte a su diseño más simplificado y focalizado, el programa Justicia 2021-2027 sigue teniendo un alto grado de pertinencia, conclusión acorde con los resultados de la evaluación intermedia y la evaluación *ex post* del programa anterior. **Los objetivos específicos del programa siguen siendo sumamente pertinentes para las necesidades de sus beneficiarios y de los grupos destinatarios** del sector de la justicia en general.

El programa podría desempeñar un papel clave a la hora de colmar las lagunas que persisten en el próximo período de financiación al aumentar aún más el valor añadido de la UE.