



Bruselas, 27.3.2013
COM(2013) 160 draft

**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**

Cuadro de indicadores de la justicia en la UE

Una herramienta para promover una justicia efectiva y fomentar el crecimiento

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y financiera por la que atraviesa la UE ha sido un catalizador de cambios profundos. Su impacto queda patente en la reestructuración de las economías nacionales con vistas a preparar el terreno para el crecimiento y la competitividad.

En este proceso de reforma, los sistemas judiciales nacionales son esenciales para restablecer la confianza y propiciar la vuelta al crecimiento. Un sistema judicial eficiente e independiente contribuye a crear un clima de confianza y estabilidad. Dentro de un entorno empresarial atractivo, la previsibilidad, la puntualidad y la ejecutoriedad de las resoluciones judiciales son factores estructurales importantes, pues mantienen la confianza a la hora de poner en marcha una empresa, ejecutar un contrato, liquidar una deuda privada o proteger derechos de propiedad o de otra índole.

La experiencia en los Estados miembros en los que se están aplicando programas de ajuste económico¹ muestra que las deficiencias en el funcionamiento del sistema judicial agravan la espiral de recesión y socavan la confianza de los ciudadanos y las empresas en las instituciones judiciales. Por esta razón, en 2011, las reformas judiciales nacionales se convirtieron en parte integrante de las medidas estructurales de dichos programas.

La mejora de la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales es también una prioridad en el Semestre Europeo, el nuevo ciclo anual de coordinación de las políticas económicas de la UE². En 2012, se comprobó que seis Estados miembros³ tenían ciertas dificultades por resolver, en particular en lo relativo a la duración de los procedimientos judiciales y la organización del poder judicial.

La efectividad de los sistemas judiciales nacionales es crucial para la UE

El acceso a un sistema judicial efectivo es un derecho esencial en el que se fundamentan las democracias europeas y que queda consagrado en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Es primordial para la eficacia de toda la legislación de la UE, en particular la legislación económica de la UE que contribuye al crecimiento. Por ejemplo, los órganos jurisdiccionales nacionales desempeñan un papel esencial en la aplicación de la normativa de competencia de la UE⁴ y otras disposiciones legales de la UE fundamentales para el mercado único⁵, en particular en el ámbito de las comunicaciones electrónicas⁶, la

¹ Grecia, Irlanda, Letonia y Portugal.

² Comunicación de la Comisión, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*, COM(2012) 750 final.

³ Bulgaria, Italia, Letonia, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

⁴ Por ejemplo: Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003, pp. 1-25).

⁵ Por ejemplo: Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico (DO L 178 de 17.7.2000, pp. 1-16).

⁶ Por ejemplo: Directiva marco 2002/21/CE sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas (DO L 108 de 24.4.2002, pp. 33-50).

propiedad intelectual⁷, la contratación pública⁸, el medio ambiente⁹ o la protección del consumidor¹⁰.

Siempre que un órgano jurisdiccional nacional aplica el Derecho de la UE, actúa como «órgano jurisdiccional de la Unión» y debe proporcionar una tutela judicial efectiva a todo ciudadano o empresa cuyos derechos garantizados por la legislación de la UE hayan sido vulnerados. La importancia del derecho a una tutela judicial efectiva queda consagrada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 47).

También son indispensables los sistemas judiciales efectivos a fin de reforzar la confianza mutua necesaria para el desarrollo y la aplicación de los instrumentos de la UE basados en el reconocimiento mutuo y la cooperación. De conformidad con el artículo 67, apartado 1, del TFUE, la Unión constituye un espacio de justicia, dentro del respeto de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. Se espera de los ciudadanos, las empresas, los jueces y las autoridades que confíen en las resoluciones adoptadas por el sistema judicial de otro Estado miembro, las respeten, las reconozcan y las ejecuten.

Las deficiencias de un determinado sistema judicial nacional no son solo, por consiguiente, un problema para el Estado miembro de que se trate, sino que pueden afectar al funcionamiento del mercado único y, más en general, al conjunto de la UE.

Necesidad de una visión sistemática

En su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013¹¹, la Comisión Europea ha puesto de relieve la importancia de mejorar la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales nacionales. Antes de formular recomendaciones específicas por país en este ámbito, es necesario tener una visión sistemática del funcionamiento de los sistemas judiciales en todos los Estados miembros, una visión que tome plenamente en consideración las diferentes tradiciones jurídicas nacionales. Con vistas a respaldar las reformas de la justicia emprendidas en aras de un renovado crecimiento, se precisan datos objetivos, fiables y comparables.

1. ¿QUÉ ES EL CUADRO DE INDICADORES DE LA JUSTICIA EN LA UE?

El objetivo del cuadro de indicadores de la justicia en la UE (en lo sucesivo, «el cuadro de indicadores») es ayudar a la UE y a los Estados miembros a mejorar la efectividad de la justicia, ofreciendo datos objetivos, fiables y comparables sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales de todos los Estados miembros. Calidad, independencia y eficiencia son las principales cualidades de un «sistema judicial efectivo». Facilitar información sobre esas

⁷ Por ejemplo: Directiva 2004/48/CE relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual (DO L 157 de 30.4.2004, pp. 45-86).

⁸ Por ejemplo: Directiva 2007/66/CE sobre la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (DO L 335 de 20.12.2007, pp. 31-46).

⁹ El papel de los órganos jurisdiccionales nacionales se pone de relieve en la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de la legislación ambiental comunitaria [COM(2008) 773 final].

¹⁰ Por ejemplo: Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores (DO L 304 de 22.11.2011, pp. 64-88).

¹¹ COM(2012) 750 final.

cualidades en los distintos Estados miembros ayuda a identificar tanto posibles carencias como buenos ejemplos, y contribuye a la definición de las políticas de justicia a nivel nacional y de la UE.

Las principales **características** del cuadro de indicadores son las siguientes:

- Se trata de una herramienta de *comparación* que abarca todos los Estados miembros¹². Con independencia del modelo del sistema judicial nacional o de la tradición jurídica en que se fundamente, la puntualidad, independencia, asequibilidad y facilidad de acceso son algunos de los principales parámetros de lo que constituye un sistema judicial efectivo. Aunque el cuadro de indicadores compara determinados indicadores, no pretende presentar una clasificación única general o promover un tipo concreto de sistema judicial.
- Su propósito es presentar *tendencias* en el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales a lo largo del tiempo. El cuadro de indicadores de 2013 es el primero que se presenta y no siempre refleja los efectos de las reformas en curso en algunos Estados miembros¹³. Como se trata de un ejercicio periódico, esos efectos podrían ser visibles en futuros cuadros de indicadores.
- Se trata de un instrumento *no vinculante*, que será gestionado dentro de un diálogo abierto con los Estados miembros y cuyo objetivo es ayudar a estos y a las instituciones de la UE a definir mejores políticas de justicia. Contribuye a determinar las cuestiones que merecen especial atención. Si los indicadores revelan una escasa eficacia, será necesario proceder a un análisis más profundo de las razones que explican ese resultado y, en su caso, emprender reformas adecuadas, teniendo en cuenta que las diferencias entre los procedimientos y marcos jurídicos pueden limitar la comparabilidad de los datos.
- Se trata de una herramienta *evolutiva* que ampliará gradualmente los ámbitos cubiertos, los indicadores y la metodología, con el objetivo de definir los parámetros esenciales de un sistema judicial efectivo. En concertación con los Estados miembros, el cuadro de indicadores podría abarcar progresivamente otros aspectos de los sistemas judiciales y otros elementos de la «cadena judicial» por la que debe pasar cualquier persona o empresa para obtener justicia (por ejemplo, desde la fase inicial de ingreso en el sistema judicial hasta la fase final de ejecución de una sentencia).

Dada la importancia de los sistemas judiciales nacionales para la economía, el **ámbito cubierto** por el cuadro de indicadores de 2013 se circunscribe fundamentalmente a los parámetros de un sistema judicial que contribuyen a mejorar el entorno empresarial y de inversión. Se examinan indicadores de eficiencia en causas *no penales*, en particular asuntos contenciosos civiles y mercantiles, que resultan pertinentes para resolver litigios comerciales y asuntos administrativos. La justicia administrativa desempeña un papel importante en el

¹² Si no se dispone de datos nacionales, este hecho se menciona en los correspondientes gráficos.

¹³ Muchos Estados miembros están en fase de instrumentación de las medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de sus sistemas judiciales. En doce Estados miembros estas reformas se llevan a cabo en el marco de las iniciativas e instrumentos de la UE (programas de ajuste económico, recomendaciones específicas por país dentro del Semestre Europeo y mecanismo de cooperación y verificación).

entorno empresarial, por ejemplo, en lo que respecta a la obtención de autorizaciones o en los litigios con la Administración tributaria o con los organismos reguladores nacionales.

De cara a la elaboración de este cuadro de indicadores, la Comisión Europea encomendó a la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa la recopilación de datos y la realización de un análisis¹⁴. La Comisión Europea ha utilizado los datos más pertinentes y significativos para confeccionar el presente cuadro de indicadores. En él se utilizan también datos procedentes de otras fuentes, tales como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y el *World Justice Project*.

2. INDICADORES DEL CUADRO 2013 DE LA JUSTICIA EN LA UE

El cuadro de indicadores de 2013 presenta una serie de constataciones fundamentales basadas principalmente en los indicadores de eficiencia de los procedimientos: duración de los mismos, tasa de resolución y número de asuntos pendientes¹⁵.

- La ***duración del procedimiento*** expresa el tiempo necesario (en días) para resolver un asunto ante un órgano jurisdiccional, es decir, el tiempo que este tarda en emitir un fallo en primera instancia. El indicador correspondiente al plazo de tramitación (*disposition time*) representa el número de asuntos pendientes dividido por el número de asuntos resueltos al final de un año, multiplicado por 365 días.
- La ***tasa de resolución*** es la relación entre el número de asuntos resueltos y el número de asuntos ingresados. Permite valorar si un órgano jurisdiccional consigue ajustarse al ritmo de la carga de trabajo entrante. Si la tasa de resolución es baja y la duración de los procedimientos es larga, el sistema acumula un retraso.
- El ***número de asuntos pendientes*** corresponde al número de asuntos que aún tienen que tramitarse al comienzo de un período (por ejemplo, un año). El número de asuntos pendientes influye en el plazo de tramitación. A fin de acortar la duración de los procedimientos se requiere, por tanto, la adopción de medidas para reducir el número de asuntos pendientes.

El cuadro de indicadores examina asimismo indicadores referidos a determinados factores que pueden contribuir a reducir la duración de los procedimientos y aumentar la calidad de la justicia: el seguimiento y la evaluación de las actividades de los órganos jurisdiccionales, los sistemas tecnológicos de información y comunicación (TIC) de dichos órganos, los métodos de resolución alternativa de litigios y la formación de los jueces. Aunque varios otros factores importantes influyen también en la duración de los procedimientos, en particular las especificidades y complejidades de estos, los indicadores mencionados proporcionan información útil que refleja la sensibilización de los Estados miembros sobre la importancia de estas cuestiones y las medidas tomadas a este respecto.

¹⁴ El estudio completo sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales y la economía de los Estados miembros de la UE, realizado en 2012 por la CEPEJ para la Comisión Europea, está disponible en el sitio web de la DG Justicia http://ec.europa.eu/justice/index_es.htm

¹⁵ Se trata de indicadores normalizados definidos por la CEPEJ. Su definición e interrelación puede encontrarse en http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

- **Seguimiento y evaluación** de las actividades de los órganos jurisdiccionales: con el fin de mejorar la calidad y la eficiencia de los procedimientos judiciales, las actividades de los órganos jurisdiccionales deben ser objeto de un seguimiento a través de un sistema general y públicamente accesible de recogida de información, así como de una evaluación periódica. Los indicadores reflejan la disponibilidad de sistemas de seguimiento y evaluación periódica de las actividades de los órganos jurisdiccionales.

Los sistemas de *seguimiento* incluyen la publicación de un informe anual de actividad, así como la valoración del número de asuntos ingresados, resoluciones dictadas y asuntos aplazados, y de la duración de los procedimientos.

El indicador de *evaluación* de las actividades de los órganos jurisdiccionales se basa en la existencia de lo siguiente:

- la definición de indicadores de desempeño (tales como asuntos ingresados, asuntos cerrados, asuntos pendientes, asuntos atrasados, desempeño de los jueces y del personal de los órganos jurisdiccionales, ejecución y costes);
 - una evaluación periódica del desempeño y los resultados;
 - la definición de normas de calidad (por ejemplo, políticas de garantía de calidad, políticas de recursos humanos, valores de referencia de los procedimientos, utilización de los recursos);
 - personal especializado responsable de la política de calidad en los órganos jurisdiccionales.
- **Sistemas de TIC de los órganos jurisdiccionales**: la utilización de tecnologías de información y comunicación es ahora imprescindible de cara a la eficacia de la administración de justicia. Los indicadores reflejan la disponibilidad de *sistemas de TIC para el registro y la gestión de los asuntos y para la comunicación y el intercambio de información entre los órganos jurisdiccionales y su entorno* (por ejemplo, formularios electrónicos en línea, sitio web del órgano jurisdiccional, seguimiento en línea de los casos, registros electrónicos, tramitación electrónica de los demandas de escasa cuantía y del cobro de deudas no impugnadas, presentación electrónica de demandas y videoconferencias).
 - **Métodos de resolución alternativa de litigios (RAL)** en asuntos contenciosos civiles y mercantiles: los métodos RAL, en sus diversas modalidades, pueden complementar los procedimientos judiciales tradicionales. Este indicador refleja la disponibilidad de tales métodos.
 - **Formación de los jueces**: la formación de los jueces, tanto la inicial como la formación continua a lo largo de su carrera profesional, es un factor importante para la calidad y la efectividad de las resoluciones judiciales. La formación puede ir dirigida a la especialización, pero también a la mejora de las cualificaciones. Este indicador ofrece información sobre la formación obligatoria de los jueces.
 - **Recursos**: el presupuesto de los órganos jurisdiccionales y el número de jueces y abogados facilitan información sobre los recursos de que dispone el sistema judicial.

El cuadro de indicadores también presenta una serie de constataciones basadas en indicadores relativos a la percepción de **independencia** de la justicia. La percepción de independencia es importante para las decisiones de inversión. El Foro Económico Mundial (FEM) proporciona,

en su informe anual sobre competitividad mundial, un «índice de independencia percibida» que es pertinente en el contexto del crecimiento económico, ya que está basado en una encuesta en la que ha participado una muestra representativa de empresas de todos los países y de los principales sectores de la economía (agricultura, industria manufacturera, industria no manufacturera y servicios)¹⁶. En su informe 2012-2013 sobre el índice de Estado de Derecho, el *World Justice Project* (WJP) desarrolló un indicador sobre la «independencia percibida de la justicia civil»¹⁷, basado en las respuestas a un sondeo general entre la población y a una encuesta selectiva. Cabe señalar asimismo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁸ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁹, al examinar la independencia del poder judicial, han subrayado lo importante que resulta la apariencia de independencia de la justicia. Con arreglo a la jurisprudencia de dichos Tribunales, la independencia del sistema judicial postula la existencia de reglas precisas que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los particulares en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho sistema frente a elementos externos y a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.

3. PRINCIPALES CONSTATAIONES DEL CUADRO DE INDICADORES 2013 DE LA JUSTICIA EN LA UE

3.1. Importantes disparidades en la duración de los procedimientos

Según una máxima del Derecho anglosajón, «aplazar la justicia equivale a denegarla». La puntualidad de las resoluciones es esencial para las empresas y los inversores. En sus decisiones de inversión, las empresas tienen en cuenta el riesgo de verse implicadas en litigios comerciales, laborales o tributarios o en insolvencias. La eficiencia del sistema judicial de un país a la hora de tramitar los pleitos es muy importante. Por ejemplo, la ejecución legal de un contrato de suministros o de servicios resulta más onerosa cuanto más largo sea el litigio judicial y, más allá de un determinado período de tiempo, deja, incluso, de tener sentido, al disminuir la probabilidad de recuperar el dinero de los pagos y sanciones.

¹⁶ El indicador del FEM se basa en las respuestas a la siguiente pregunta: «¿En qué medida está el sistema judicial en su país libre de cualquier influencia de los miembros del gobierno, los ciudadanos o las empresas?». La encuesta se realizó entre 2010 y 2011, dependiendo del país, y a ella respondió una muestra representativa de empresas de todos los países y de los principales sectores de la economía (agricultura, industria manufacturera, industria no manufacturera y servicios). La encuesta se realizó por diferentes medios, incluidas entrevistas personales con directivos de empresas, entrevistas telefónicas y correo, ofreciéndose asimismo la opción de responder en línea. Véase <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>

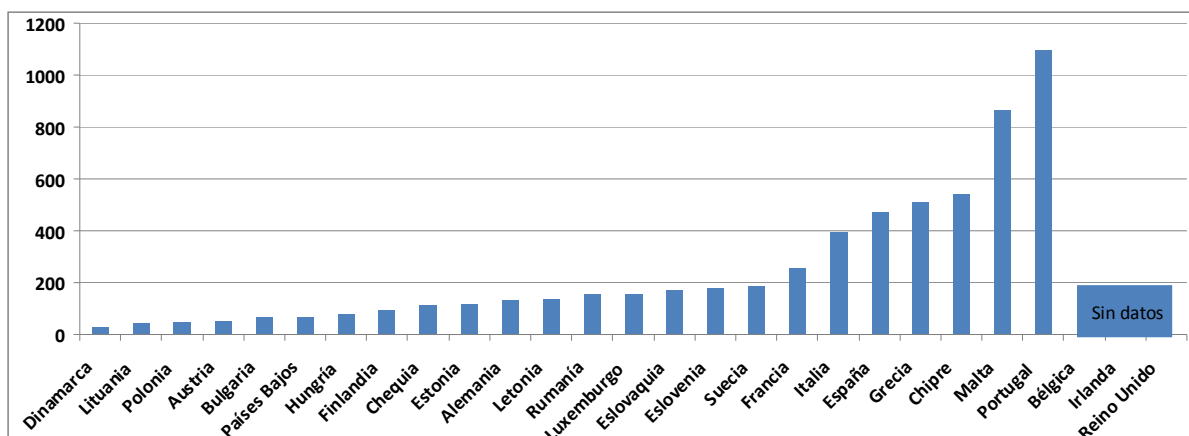
¹⁷ El subindicador relativo a la justicia civil de WJP muestra en qué medida se percibe que la justicia civil está libre de cualquier influencia indebida del gobierno. Se basa en las respuestas a: 1) un sondeo general entre la población llevado a cabo por empresas locales de sondeo reconocidas a partir de una muestra representativa de 1 000 personas en las tres principales ciudades de cada país (según el país, los datos se recopilaban en 2009, 2011 o 2012); y 2) una encuesta selectiva a partir de cuestionarios con respuesta obligatoria enviados a profesionales y personas de la esfera académica expertos en Derecho civil (los datos se recopilaron en 2012). Los datos están disponibles bajo el indicador 7.4 en: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf

¹⁸ Por ejemplo, C-506/04, Wilson, Rec. 2006, p. I-8613.

¹⁹ Por ejemplo, Cooper/Reino Unido [GC], nº 48843/99, TEDH 2003-XII; Campbell y Fell/Reino Unido, nº 7819/77 y 7878/77, 28 de junio de 1984, serie A nº 80.

Todos los gráficos presentan datos de 2010, salvo que se indique lo contrario. Los Estados miembros que figuran a la derecha de los gráficos sin valor numérico son aquellos con respecto a los cuales no se ha podido disponer de datos. Excepto el gráfico 4, todos los gráficos se refieren a procedimientos en primera instancia. En principio, la calidad y la eficiencia de un sistema judicial deben ya ser patentes en primera instancia, al ser esta una etapa obligatoria para todos aquellos que recurran a un órgano jurisdiccional.

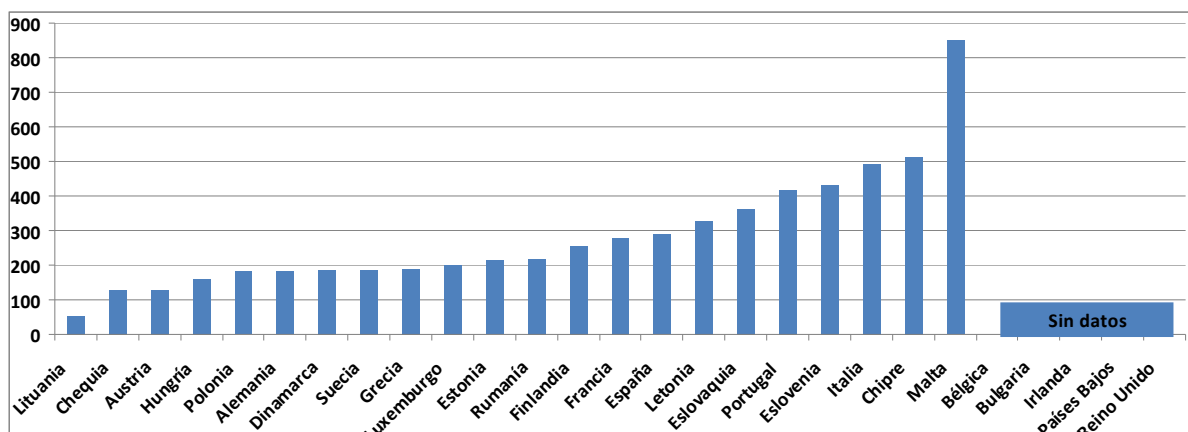
Gráfico 1: Tiempo necesario para resolver asuntos no penales* (en días) (fuente: estudio de la CEPEJ²⁰)



* Los asuntos no penales incluyen los civiles y mercantiles, los relativos a la ejecución de actos, al registro de propiedad y al registro de sociedades, y los asuntos de Derecho administrativo.

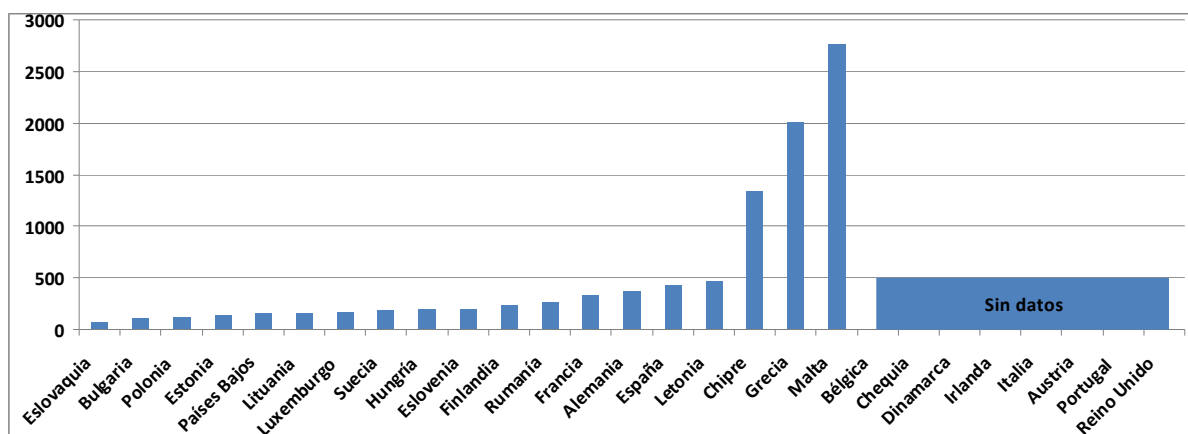
²⁰ Estudio sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales y la economía en los Estados miembros de la UE, realizado en 2012 por la CEPEJ para la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/justice/index_es.htm

Gráfico 2: Tiempo necesario para resolver asuntos contenciosos civiles y mercantiles* (en días) (fuente: estudio de la CEPEJ)



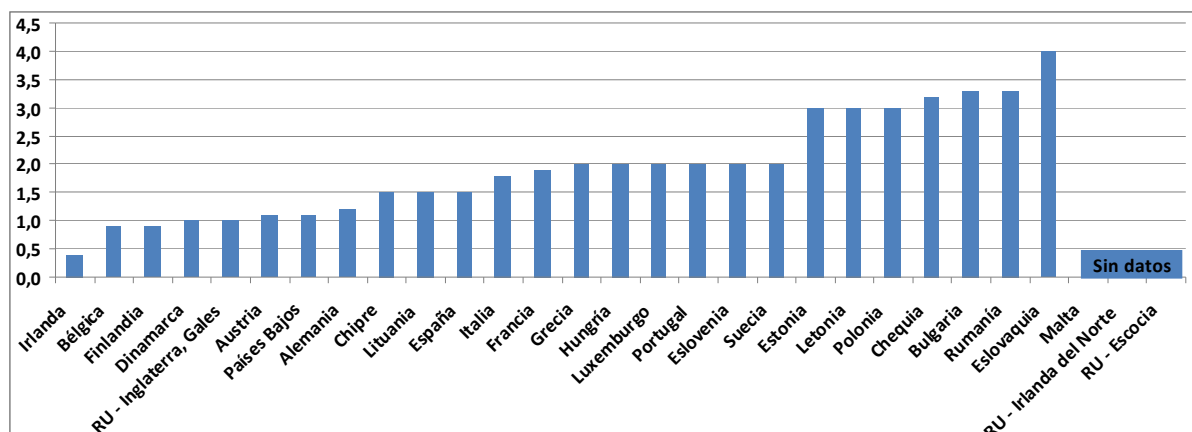
Los asuntos contenciosos civiles (y mercantiles) se refieren a litigios entre partes, por ejemplo en relación con contratos y procedimientos de insolvencia. Por el contrario, los asuntos civiles (y mercantiles) no contenciosos se refieren a procedimientos de jurisdicción voluntaria, por ejemplo, órdenes de pago no impugnadas.

Gráfico 3: Tiempo necesario para resolver asuntos administrativos* (en días) (fuente: estudio de la CEPEJ)



* Los asuntos de Derecho administrativo se refieren a litigios entre los ciudadanos y las autoridades locales, regionales o nacionales. En algunos países, estos asuntos son competencia de los tribunales administrativos especiales, en tanto que en otros los tramitan los tribunales civiles.

Gráfico 4: Tiempo necesario para resolver asuntos de insolvencia* (en años) (fuente: estudio de la CEPEJ/Banco Mundial: *Doing Business*)



* Tiempo necesario para que los acreedores recuperen sus créditos. El período de tiempo se mide desde el impago de la empresa hasta el pago de una parte o la totalidad de la deuda frente al banco. Se toman en consideración las posibles tácticas dilatorias de las partes, como la interposición de recursos dilatorios o las solicitudes de prórroga. Los datos se han recopilado a partir de las respuestas a un cuestionario presentadas por profesionales locales del ámbito concursal y se han sometido a verificación a través de un estudio de las disposiciones legales y reglamentarias, así como de la información pública, sobre los sistemas concursales.

- **Los anteriores gráficos muestran importantes disparidades en la duración de los procedimientos: en al menos un tercio de los Estados miembros, la duración de los procedimientos es dos veces superior, como mínimo, a la de la mayoría de los Estados miembros²¹.**

La duración de los procedimientos está ligada al ritmo al que los órganos jurisdiccionales pueden resolver los asuntos, la «tasa de resolución», y al número de casos que todavía están a la espera de ser resueltos (casos pendientes). Cuando la tasa de resolución es prácticamente del 100 % o superior, ello significa que los sistemas judiciales pueden resolver, como mínimo, tantos asuntos como ingresan. Cuando la tasa de resolución está por debajo del 100 %, ello significa que los órganos jurisdiccionales resuelven menos casos de los que ingresan, por lo que, al final del año, se acumulan casos sin resolver, que constituyen los casos pendientes. Si esta situación persiste durante varios años, puede ser indicio de un problema más sistémico, ya que los atrasos se acumulan, agravando aún más la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y provocando un aumento adicional de la duración de los procedimientos.

²¹ Considerando los gráficos 1, 2 y 3 conjuntamente.

Gráfico 5: Tasa de resolución de asuntos no penales (en % – los valores superiores al 100 % indican que se resuelven más casos de los que ingresan, mientras que los valores inferiores al 100 % indican que se resuelven menos casos de los que ingresan) (fuente: estudio de la CEPEJ)

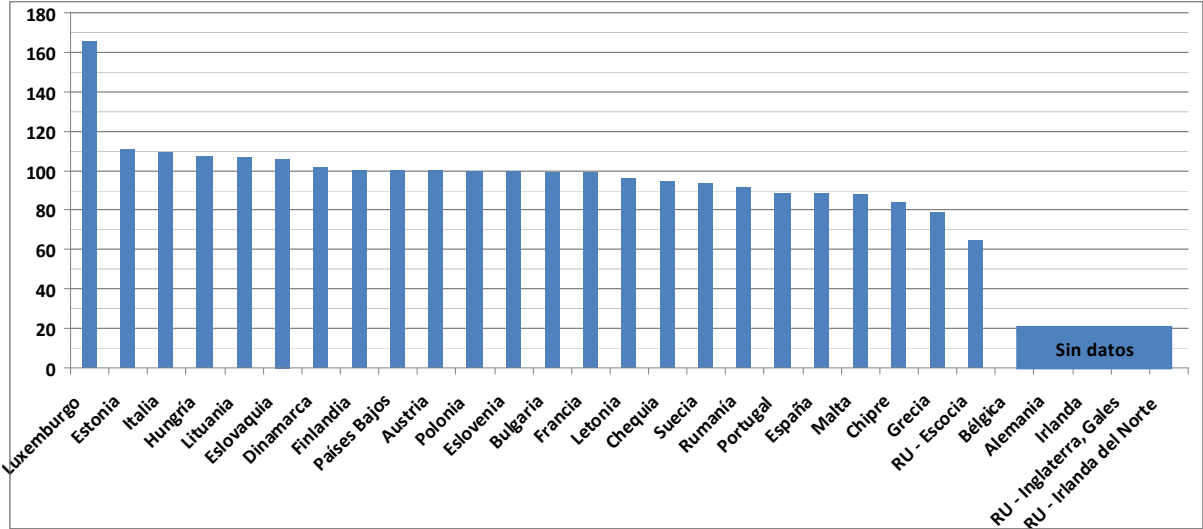


Gráfico 6: Tasa de resolución de asuntos contenciosos civiles y mercantiles (en %) (fuente: estudio de la CEPEJ)

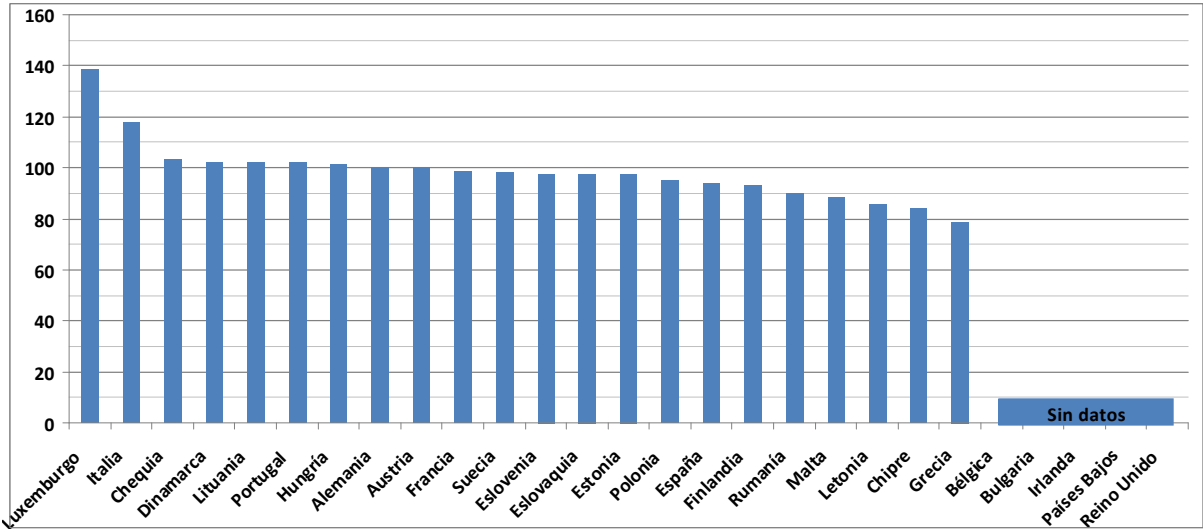
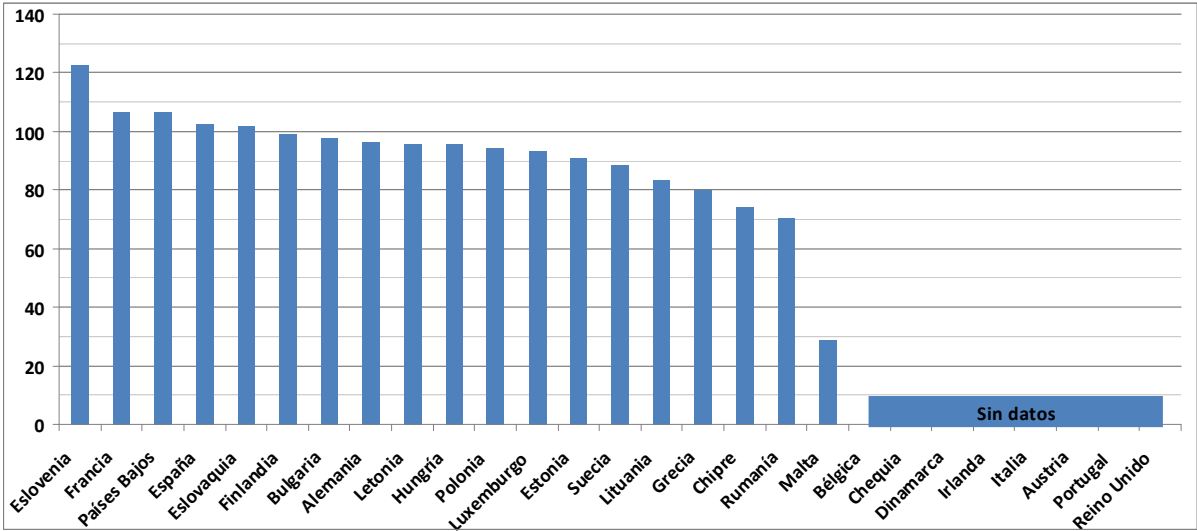


Gráfico 7: Tasa de resolución de asuntos administrativos (en %) (fuente: estudio de la CEPEJ)



➤ **Los gráficos anteriores indican que algunos Estados miembros pueden experimentar dificultades para resolver determinadas categorías de asuntos.**

Los gráficos 8 a 10 siguientes muestran el *número de asuntos pendientes* al comienzo del año de referencia (1 de enero de 2010). Esos asuntos pendientes son el resultado del desempeño de los órganos jurisdiccionales durante el año anterior. Por ese motivo, las bajas tasas de resolución de asuntos registradas en 2010, tal como muestran los anteriores gráficos 5 a 7, aún no se reflejan en los gráficos 8 a 10 relativos al número de asuntos pendientes. Todo aumento de este número de asuntos pendientes al final del año se pondrá de manifiesto en los ejercicios futuros.

Gráfico 8: Número de asuntos pendientes no penales (por cada 100 habitantes) (fuente: estudio de la CEPEJ)

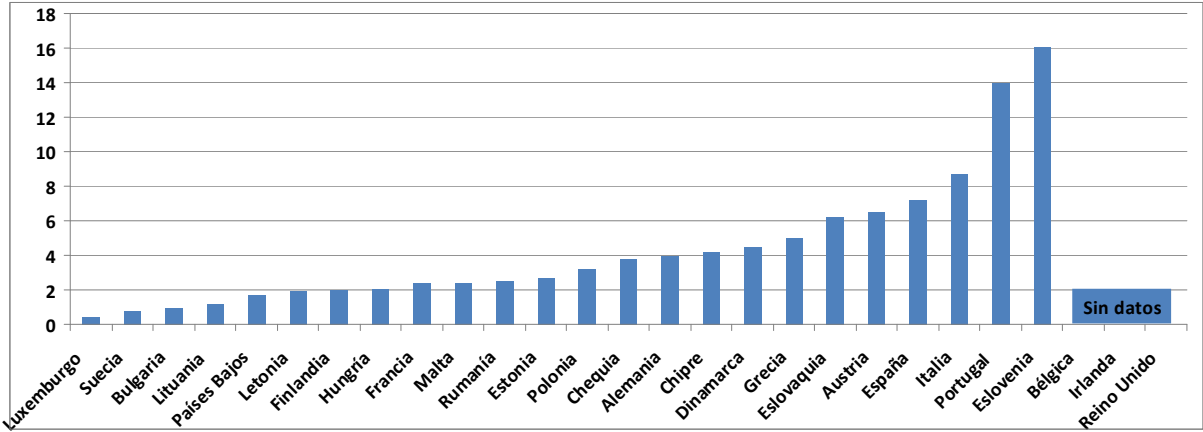


Gráfico 9: Número de asuntos contenciosos civiles y mercantiles pendientes (por cada 100 habitantes) (fuente: estudio de la CEPEJ)

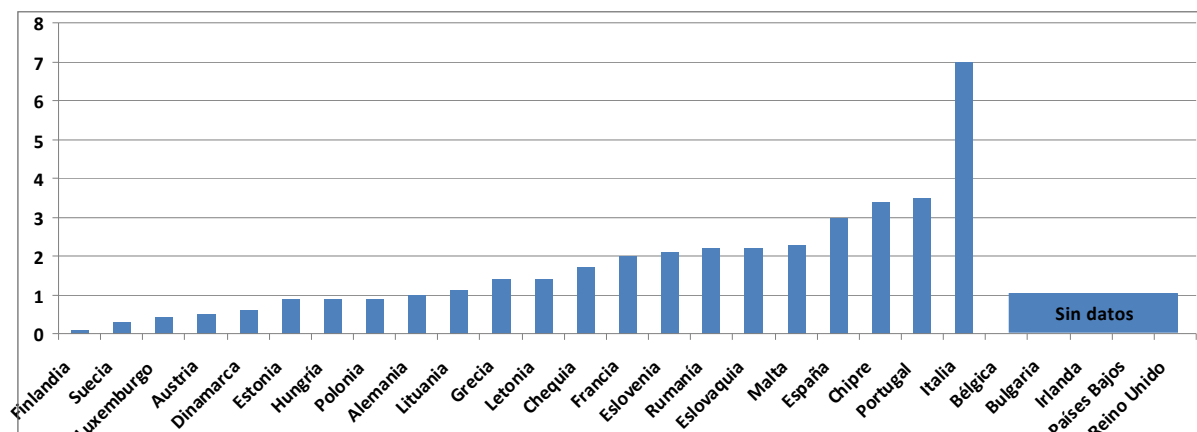
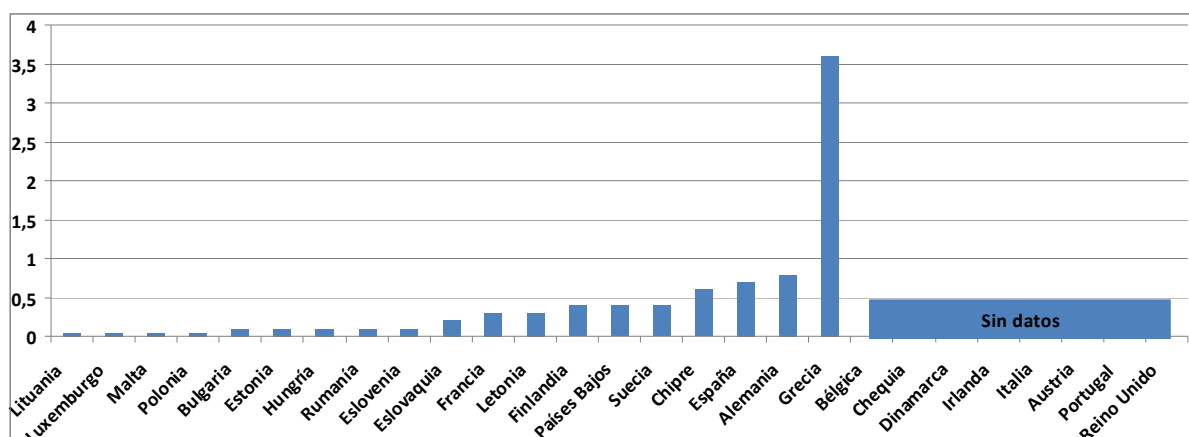


Gráfico 10: Número de asuntos administrativos pendientes (por cada 100 habitantes) (fuente: estudio de la CEPEJ)



- Los anteriores gráficos muestran la existencia de un número particularmente elevado de asuntos pendientes en varios Estados miembros.

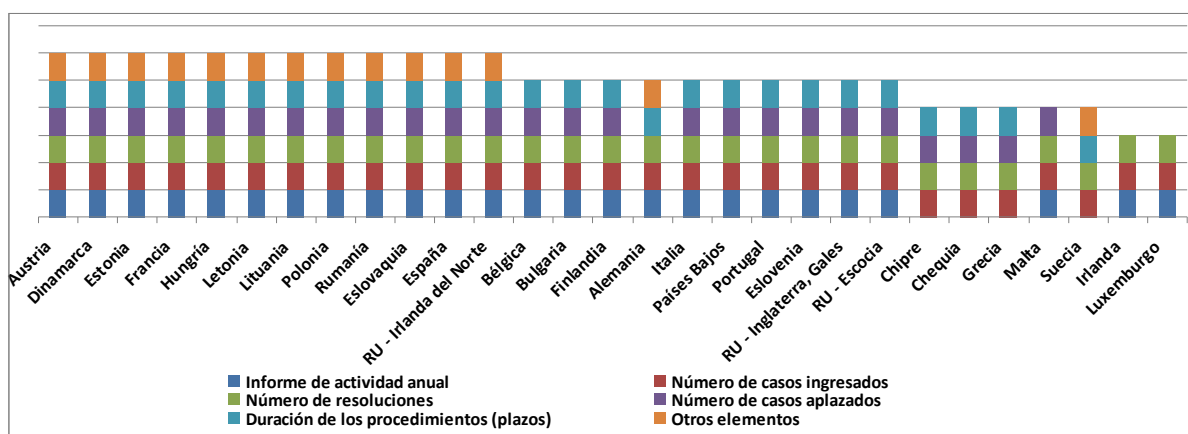
En conclusión, cabe señalar lo siguiente:

- En algunos Estados miembros se conjugan varios factores desfavorables: largos procedimientos en primera instancia, junto con bajas tasas de resolución y/o un gran número de asuntos pendientes. Estas situaciones merecen una atención especial y un minucioso análisis, ya que podrían ser indicios de deficiencias más sistémicas que requieran medidas correctoras.
- La reducción de la excesiva duración de los procedimientos debería constituir una prioridad con vistas a mejorar el entorno empresarial y la capacidad de atraer inversiones.

3.2. El seguimiento y la evaluación contribuyen a reducir la duración de los procedimientos y aumentar la calidad de la justicia

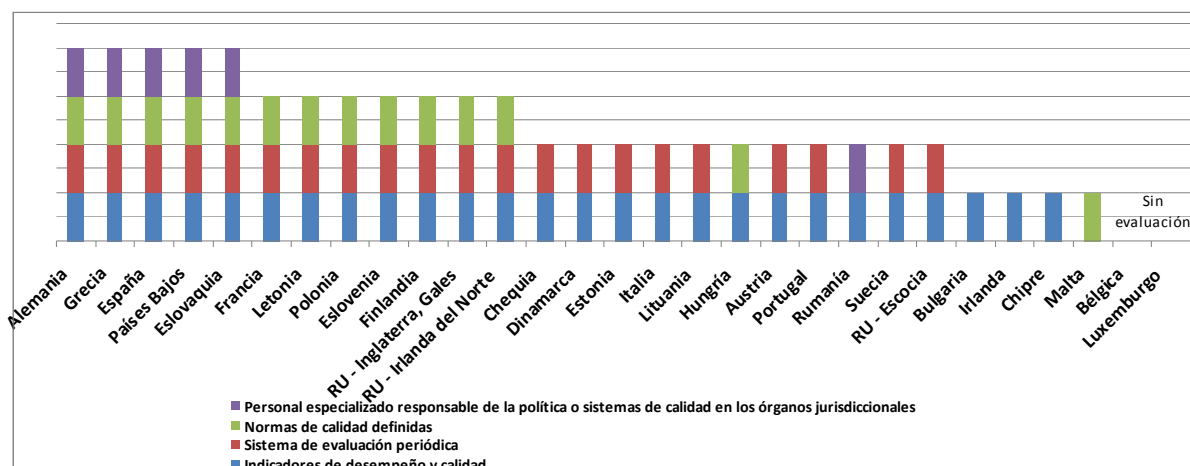
La ausencia de un seguimiento y una evaluación fiables puede dificultar la mejora del funcionamiento de un sistema judicial. La insuficiente calidad de las resoluciones judiciales puede incrementar los riesgos de la actividad para las grandes empresas y las PYME y afectar a las decisiones de los consumidores. Puede dar lugar a decisiones precipitadas o menos previsibles, a procedimientos incomprensibles o a una justicia inaccesible. Con vistas a una gestión temporal eficaz de los asuntos judiciales es necesario que los órganos jurisdiccionales, el poder judicial y todos los usuarios de la justicia puedan estar informados sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales mediante un sistema de seguimiento periódico. La definición de unas políticas de calidad y la evaluación de las actividades de los órganos jurisdiccionales son herramientas que permiten aumentar la calidad de la justicia, a fin de mejorar el acceso a la misma, la confianza en ella, y la previsibilidad y puntualidad de las resoluciones judiciales.

Gráfico 11: Existencia de un seguimiento de las actividades de los órganos jurisdiccionales²²
(fuente: estudio de la CEPEJ)



²² Los indicadores de los gráficos 11 a 22 abarcan todos los órganos jurisdiccionales.

Gráfico 12: Existencia de una evaluación de las actividades de los órganos jurisdiccionales (fuente: informe de la CEPEJ de 2012)



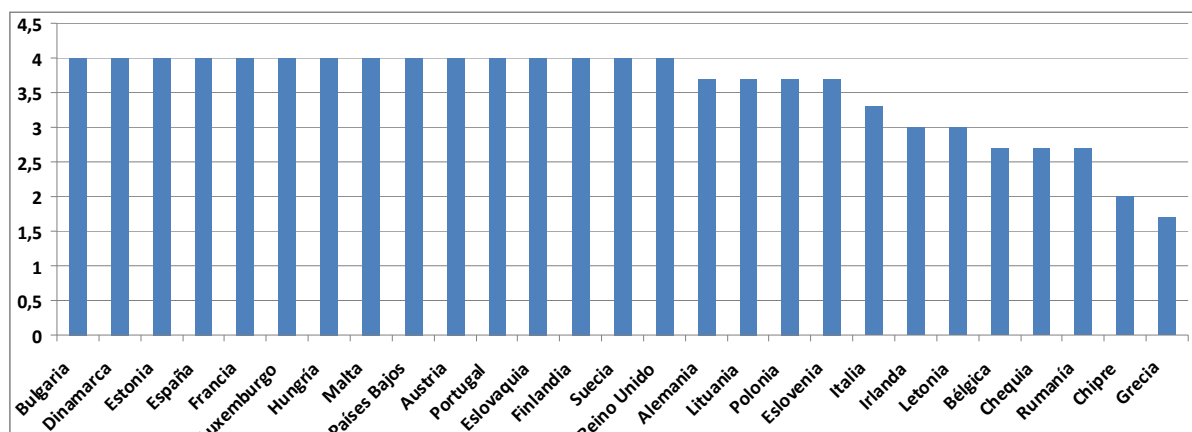
De los anteriores gráficos se desprende lo siguiente:

- una gran mayoría de Estados miembros dispone de un sistema completo de seguimiento, pero varios Estados miembros acusan un retraso o no facilitan datos.
- Varios Estados miembros no realizan evaluaciones periódicas de las actividades de los órganos jurisdiccionales y, en más de la mitad de los Estados miembros, no se han definido unas normas de calidad.

3.3. Los sistemas tecnológicos de información y comunicación ayudan a reducir la duración de los procedimientos y a facilitar el acceso a la justicia

Los sistemas TIC para el registro y la gestión de los asuntos son instrumentos imprescindibles a disposición de los órganos jurisdiccionales para una gestión temporal eficaz de los asuntos, ya que ayudan a mejorar la rapidez con que dichos órganos los tramitan y, por tanto, a reducir la duración total de los procedimientos.

Gráfico 13: Sistemas TIC para el registro y la gestión de asuntos (indicador ponderado – min = 0, máx = 4)²³ (fuente: estudio de la CEPEJ)



- **El gráfico anterior revela que la gran mayoría de los Estados miembros cuentan con un sistema bien desarrollado de registro y gestión de asuntos; sin embargo, en varios Estados miembros el desarrollo de ese sistema acusa un retraso.**

Los sistemas TIC para la comunicación entre los órganos jurisdiccionales y las partes (por ejemplo, presentación de demandas por vía electrónica) pueden contribuir a reducir los retrasos y los costes para los ciudadanos y las empresas, al facilitar el acceso a la justicia. Los sistemas TIC también desempeñan un papel cada vez más importante en la cooperación transfronteriza entre autoridades judiciales, facilitando de este modo la aplicación de la legislación de la UE.

²³ Los gráficos 13 y 14 muestran indicadores compuestos elaborados a partir de varios indicadores de las TIC, cada uno de los cuales mide la disponibilidad de tales sistemas en una escala entre 0 y 4 (0 = disponible en 0 % de los órganos jurisdiccionales; 4 = disponible en el 100 % de los órganos jurisdiccionales).

Gráfico 14: Comunicación electrónica entre órganos jurisdiccionales y partes (indicador ponderado – min = 0, máx = 4) (fuente: estudio de la CEPEJ)

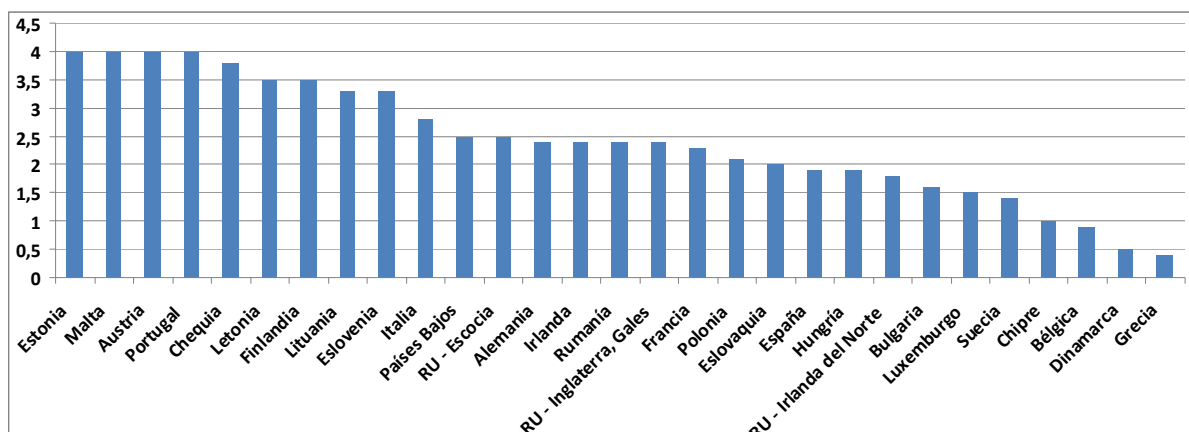
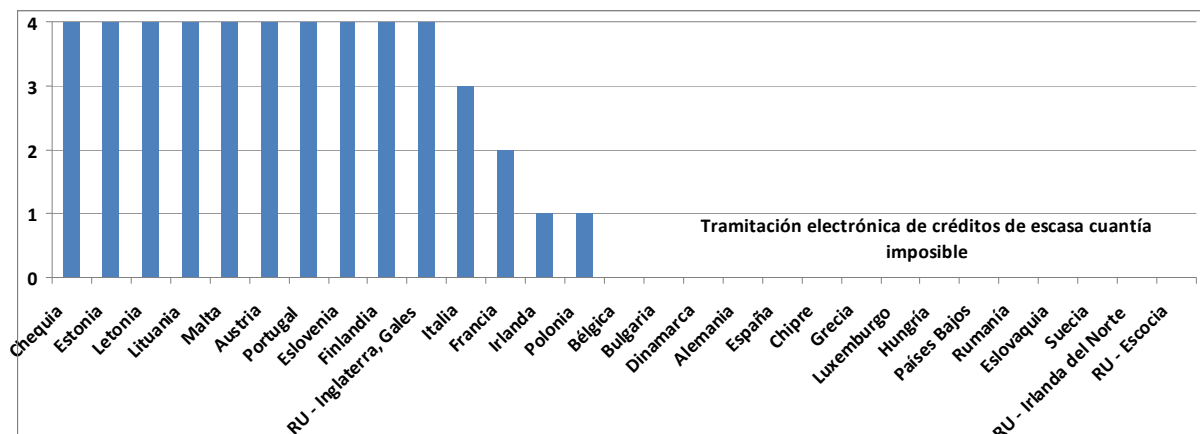


Gráfico 15: Tramitación electrónica de las demandas de escasa cuantía* (0 = disponible en el 0 % de los órganos jurisdiccionales; 4 = disponible en el 100 % de los órganos jurisdiccionales) (fuente: estudio de la CEPEJ)



* El concepto de «demanda de escasa cuantía» hace referencia a los asuntos civiles en los que el valor monetario de la demanda es relativamente bajo (el valor varía en función de los Estados miembros).

Gráfico 16: Tramitación electrónica del cobro de deudas no impugnadas (0 = disponible en el 0 % de los órganos jurisdiccionales; 4 = disponible en el 100 % de los órganos jurisdiccionales) (fuente: estudio de la CEPEJ)

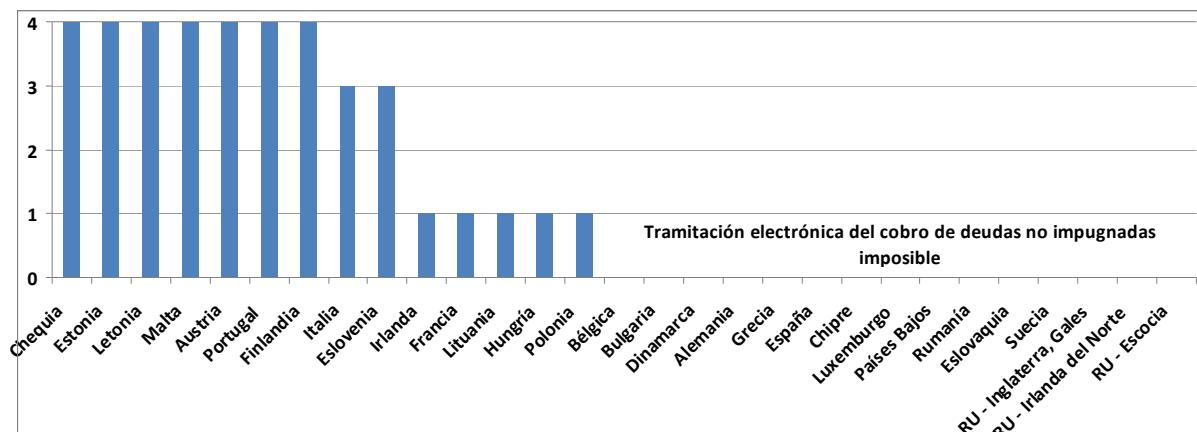
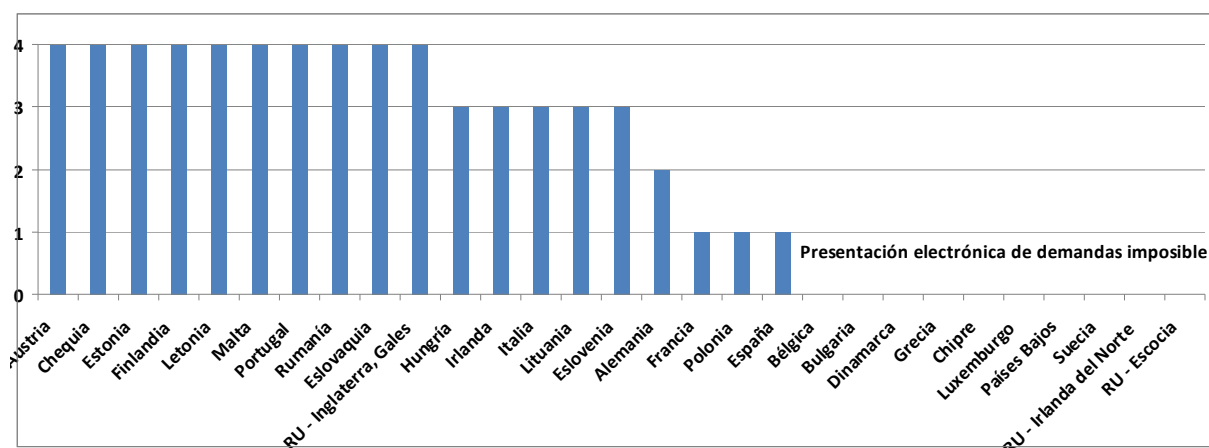


Gráfico 17: Presentación de demandas por vía electrónica (0 = disponible en el 0 % de los órganos jurisdiccionales; 4 = disponible en el 100 % de los órganos jurisdiccionales) (fuente: estudio de la CEPEJ)

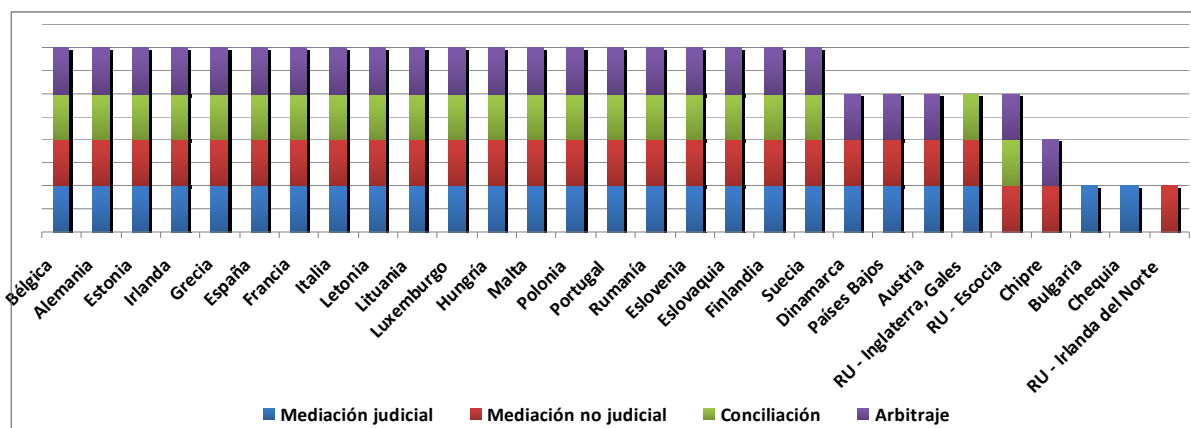


- Los anteriores gráficos muestran grandes disparidades entre los Estados miembros en el desarrollo de sistemas TIC para el intercambio de información entre los órganos jurisdiccionales y las partes.

3.4. Los métodos de resolución alternativa de litigios ayudan a reducir la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales

Una mediación eficaz y otros métodos de resolución alternativa de litigios (RAL) hacen posible un rápido arreglo entre las partes sobre una base voluntaria, reducen el número de asuntos pendientes y pueden, por tanto, tener una importante incidencia positiva en la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, lo que, a su vez, permite a estos atenerse más a plazos razonables. Los métodos de RAL de alta calidad pueden constituir una alternativa creíble a los procedimientos judiciales tradicionales y contribuir a una cultura de resolución pacífica de conflictos.

Gráfico 18: Disponibilidad de métodos de resolución alternativa de litigios (fuente: estudio de la CEPEJ)

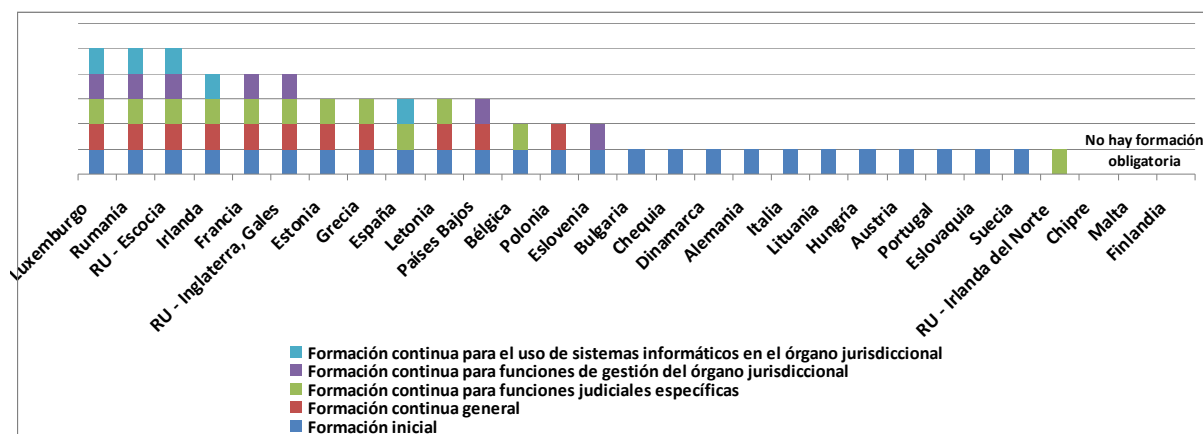


- **El gráfico anterior pone de manifiesto que, en casi todos los Estados miembros, existen métodos de RAL, si bien a menudo resulta imposible disponer de datos sobre su utilización en litigios comerciales.**
- **Los Estados miembros deben fomentar la disponibilidad y la calidad de la mediación y otros métodos de RAL.**

3.5. Promover la formación de los jueces puede contribuir a mejorar la efectividad de la justicia

Las políticas de formación pueden formar parte de las normas de calidad del poder judicial. La formación, tanto inicial como permanente, es importante para mantener o aumentar los conocimientos y competencias de los funcionarios de justicia. La formación es particularmente importante si se tiene en cuenta el continuo desarrollo de la legislación nacional y de la UE, la creciente presión para satisfacer las expectativas de los usuarios finales y la tendencia hacia la gestión profesional dentro del poder judicial. Aunque la formación voluntaria de los jueces es una práctica habitual en algunos Estados miembros, la formación obligatoria de los mismos refleja el compromiso de promover la actualización de sus conocimientos y aptitudes.

Gráfico 19: Formación obligatoria de los jueces (fuente: informe de la CEPEJ de 2012)²⁴

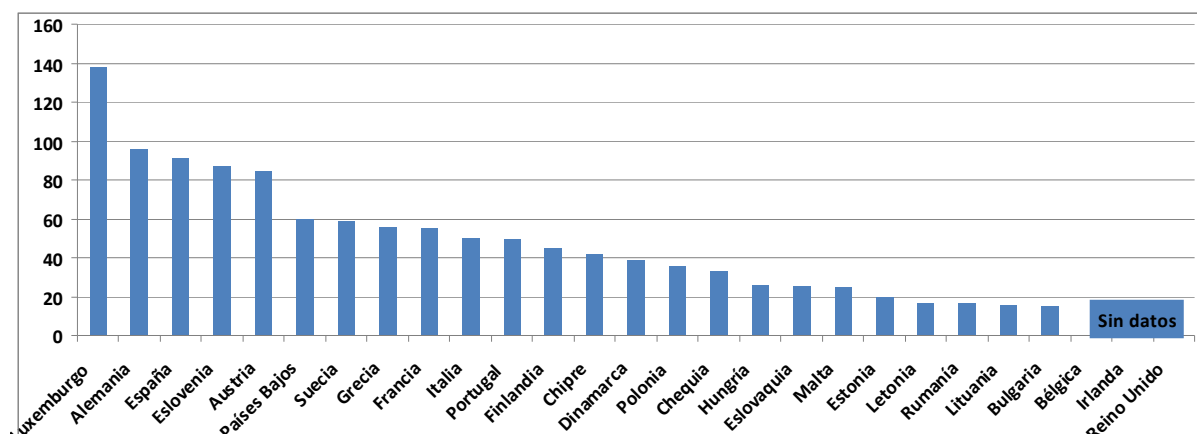


➤ El gráfico anterior muestra que las políticas en materia de formación continua obligatoria para los jueces varían considerablemente entre los Estados miembros.

3.6. Recursos

Para garantizar la calidad, independencia y eficiencia de un sistema judicial nacional, se necesitan los oportunos recursos financieros y humanos, teniendo en cuenta las distintas tradiciones jurídicas. En este contexto, también puede influir en los datos la naturaleza contradictoria o inquisitiva de un sistema judicial. Invertir en un sistema judicial bien organizado puede contribuir de forma significativa a un crecimiento sostenible.

Gráfico 20: Presupuesto de los órganos jurisdiccionales* (en euros por habitante) (fuente: estudio de la CEPEJ)

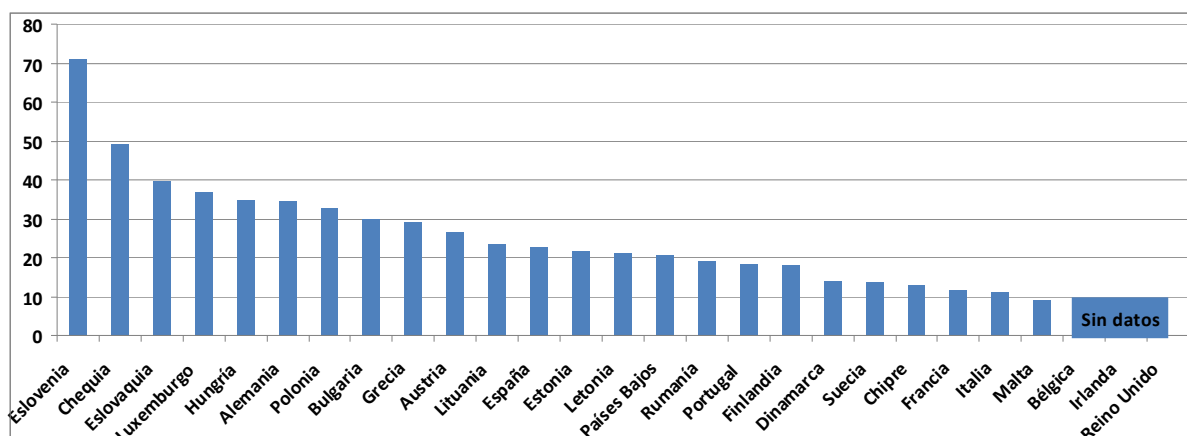


*Presupuesto anual aprobado (no el ejecutado realmente) para el funcionamiento de todos los órganos jurisdiccionales (civiles, mercantiles y penales, sin el Ministerio Fiscal y sin la asistencia jurídica gratuita), independientemente de la fuente de dicho presupuesto. En lo que respecta a los Estados miembros de la UE cuyo presupuesto total anual aprobado para el conjunto de los órganos jurisdiccionales no pueda separarse de las cifras correspondientes al Ministerio Fiscal (Bélgica, Alemania, España, Grecia, Francia, Luxemburgo y

²⁴ Los tres Estados miembros que figuran en el extremo derecho del gráfico no imponen una formación obligatoria a los jueces.

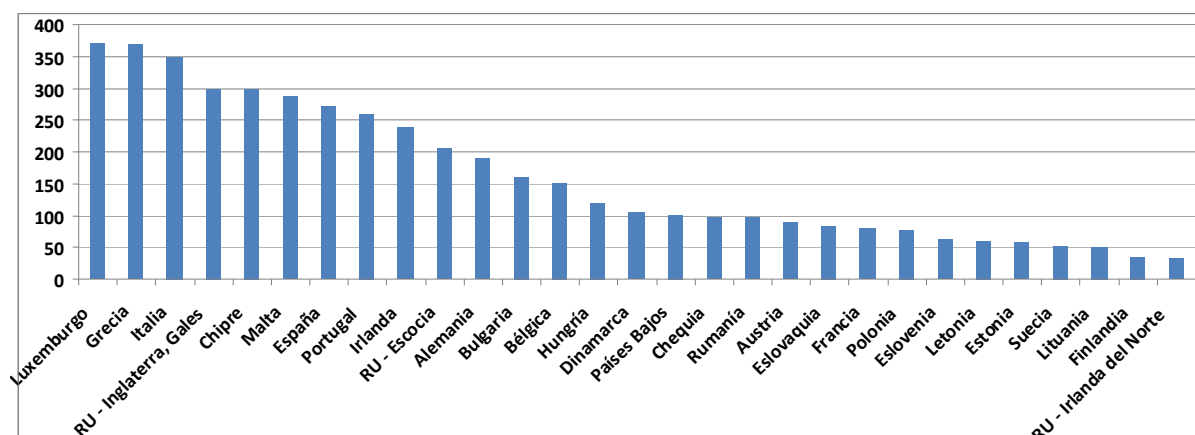
Austria), el gráfico refleja el importe total (en el caso de Bélgica, España y Austria, la cifra también incluye la asistencia jurídica gratuita). Cuando procede, el presupuesto anual aprobado para el funcionamiento de todos los órganos jurisdiccionales incluye el presupuesto a nivel nacional y a nivel de los entes regionales o federales.

Gráfico 21: Número de jueces* (por cada 100 000 habitantes) (fuente: estudio de la CEPEJ)



* Se incluyen los jueces que trabajan a tiempo completo, más, en su caso, los «Rechtspfleger» (secretarios judiciales), que están facultados para dictar resoluciones o sentencias por sí mismos.

Gráfico 22: Número de abogados* (por cada 100 000 habitantes) (fuente: estudio de la CEPEJ)



* El abogado es una persona cualificada y autorizada con arreglo a la legislación nacional para defender a sus clientes y actuar en su nombre, ejercer la profesión jurídica, intervenir ante los órganos jurisdiccionales, y aconsejar y representar a sus clientes en asuntos jurídicos (Recomendación Rec (2000) 21 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la libertad de ejercicio de la profesión de abogado).

➤ **Los anteriores gráficos muestran diferentes planteamientos en relación con los recursos financieros y humanos de los sistemas judiciales, incluso entre los Estados miembros en los que la duración de los procedimientos es similar.**

3.7. Disparidad en la percepción de independencia

La percepción de independencia del poder judicial es también un factor propicio para el crecimiento. Dado que la independencia del poder judicial garantiza la previsibilidad, seguridad, equidad y estabilidad del sistema jurídico en el que operan las empresas, la

percepción de una falta de independencia puede desincentivar las inversiones. Por regla general, no solo debe hacerse justicia, también ha de verse que se hace justicia. La independencia del poder judicial es también un requisito que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Gráfico 23: Independencia judicial (percepción – cuanto más elevado es el valor, más fuerte es la percepción) (fuente: Foro Económico Mundial)²⁵

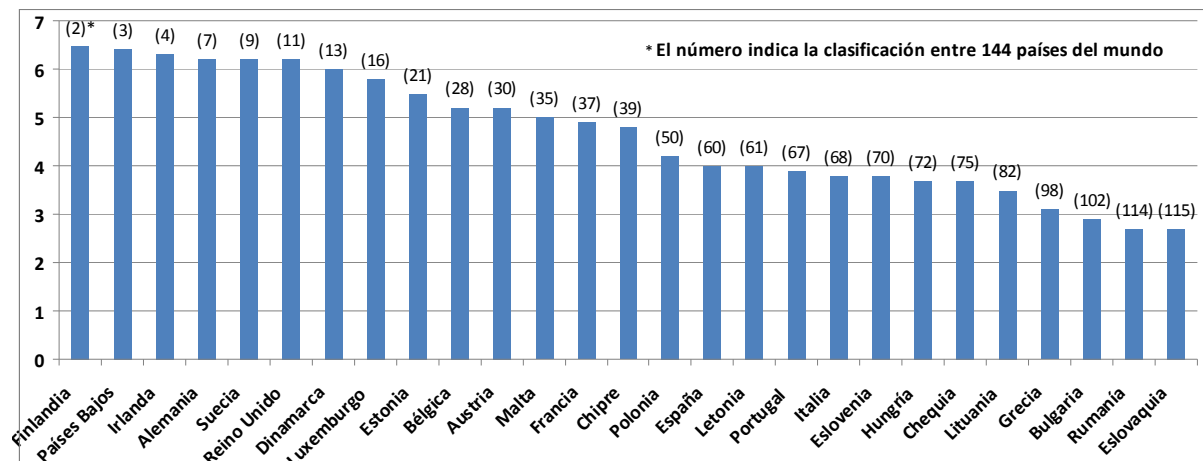
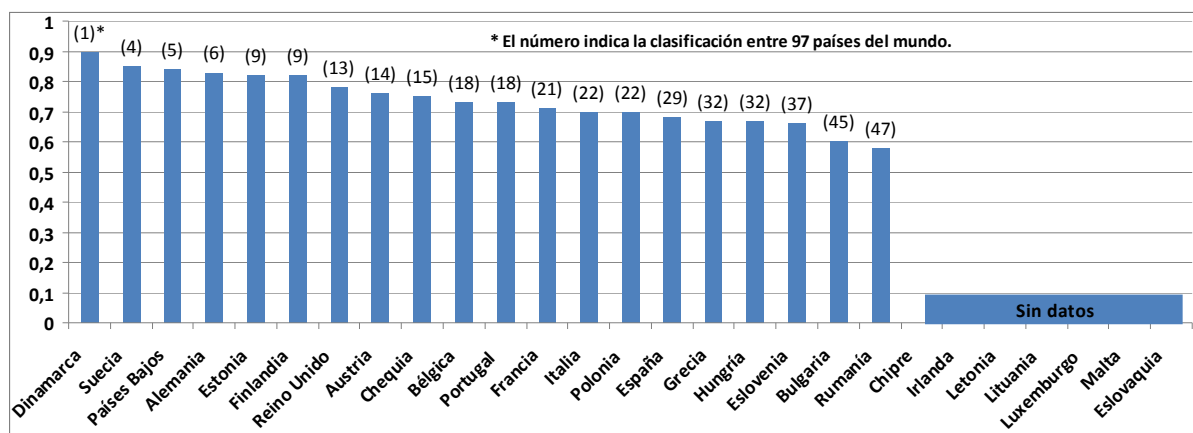


Gráfico 24: Independencia de la justicia civil (percepción – cuanto más elevado es el valor, mejor es la percepción) (fuente: World Justice Project)



- Aunque varios Estados miembros figuran entre los diez primeros países del mundo en lo que respecta a la percepción de independencia judicial, los anteriores gráficos muestran que esta percepción entre las empresas usuarias de la administración de justicia es relativamente limitada en determinados Estados miembros. Estas constataciones merecen una atención especial y una evaluación más detenida para conocer los motivos de esa falta de confianza en ciertos Estados miembros.

²⁵

Respondió a la encuesta una muestra representativa de empresas de todos los países y de los principales sectores de la economía (agricultura, industria manufacturera, industria no manufacturera y servicios).

4. SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DEL CUADRO DE INDICADORES DE 2013

4.1. Seguimiento en el contexto de las reformas judiciales en los Estados miembros

Los principales resultados del cuadro de indicadores de 2013 ponen de relieve los ámbitos prioritarios en los que se deben tomar medidas. La Comisión plasmará dichas prioridades en las actuaciones siguientes:

- Los problemas mostrados por el cuadro de indicadores se tendrán en cuenta al preparar el próximo análisis específico por país en el marco del Semestre Europeo de 2013. Asimismo, servirán de guía para los trabajos relativos a los programas de ajuste económico.
- La Comisión ha propuesto que se destinen recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo a las reformas de los sistemas judiciales en el próximo marco financiero plurianual.

4.2. Corregir las carencias de datos

La elaboración del cuadro de indicadores de 2013 ha puesto de manifiesto la dificultad de reunir datos fiables y comparables. La comparabilidad de los datos es un reto, ya que el sistema y los procedimientos judiciales nacionales varían considerablemente y algunos Estados miembros no utilizan definiciones normalizadas para el seguimiento de los datos.

Pese a que la media en la UE es satisfactoria por lo que respecta a la existencia de sistemas de seguimiento, algunos Estados miembros no recopilan los datos de tal forma que sea posible su evaluación objetiva y su comparación con otros Estados miembros. Además de la dificultad de obtener datos comparables, en casi todos los Estados miembros faltan algunos datos sobre cuestiones tales como los costes del procedimiento, las medidas provisionales, los casos de mediación y los procedimientos de ejecución.

En vista de la importancia del correcto funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales para la consecución de los objetivos de la Unión, todos los Estados miembros deben, con carácter prioritario, tomar medidas de cara a la recopilación de datos imparciales, fiables, objetivos y comparables y a su puesta a disposición en apoyo de este ejercicio. Desarrollar la recogida de tales datos beneficiará mutuamente a los Estados miembros y a las autoridades judiciales nacionales con vistas a definir mejor las políticas de justicia.

A este respecto, la CEPEJ desempeña un papel de particular trascendencia y la Comisión subraya la importancia de que todos los Estados miembros cooperen con ella en el suministro de datos.

La Comisión examinará también posibles maneras de mejorar la recogida de datos; en particular, se propone:

- recurrir a estudios de campo específicos sobre la forma en que funcionan en la práctica los sistemas judiciales al aplicar determinados actos normativos de la UE relacionados con el crecimiento, y a encuestas cualitativas Eurobarómetro para recoger opiniones de los profesionales del Derecho y diversos usuarios finales;
- examinar, junto con las redes de jueces y autoridades judiciales, cómo podría mejorarse a nivel nacional la calidad y disponibilidad de datos comparables, entre otras cosas en lo que se refiere a la independencia estructural del poder judicial;

- estudiar con Eurostat cómo mejorar la recogida de datos comparables en relación con los indicadores más significativos.

4.3. Medidas ulteriores

La calidad, la independencia y la eficiencia de los sistemas judiciales son elementos estructurales importantes para la estabilidad social y un crecimiento sostenible en todos los Estados miembros y resultan fundamentales para la aplicación efectiva del Derecho de la UE. Partiendo de este cuadro de indicadores, la Comisión invita a los Estados miembros, al Parlamento Europeo²⁶ y a todas las partes interesadas a un diálogo abierto y a una colaboración constructiva con vistas a la mejora constante de los sistemas judiciales nacionales en la UE, en el contexto del Semestre Europeo, de la estrategia de crecimiento «Europa 2020», del refuerzo del mercado único y de la Agenda de los Ciudadanos de la UE.

A más largo plazo, la Comisión tiene el propósito de iniciar un debate más amplio sobre el papel de la justicia en la UE y organizará, los días 21 y 22 de noviembre de 2013 una conferencia de alto nivel, «les Assises de la justice», que congregará a altos responsables políticos a nivel europeo y nacional, jueces de los tribunales supremos y otros órganos jurisdiccionales, autoridades judiciales, profesionales del Derecho y todas las partes interesadas. Esta reflexión conjunta es indispensable para crear un verdadero espacio europeo de justicia, que responda a las expectativas de los ciudadanos y contribuya a un crecimiento sostenible basado en el Estado de Derecho y otros valores en los que se fundamenta la Unión.

²⁶ En particular, la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI), la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON).