Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la notificación o traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil»

(1999/C 368/16)

El 12 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encargar la preparación de los trabajos a la Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, y nombró ponente general al Sr. Hernández Bataller.

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. En un Estado de Derecho la legislación debe establecer por medio de normas jurídicas generales un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de cada cual; en caso de que se lesionen los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico así creado por la violación de una de dichas normas debe existir un procedimiento judicial para satisfacer las pretensiones de los justiciables y, al mismo tiempo restablecer el equilibrio de intereses deseado por el legislador. Por ello, el acceso a la justicia es uno de los derechos humanos.

1.2. Según el artículo 2 (Tratado de la Unión Europea), entre los objetivos de la Unión están:

— mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas;

— mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

1.3. Entre estas medidas, el buen funcionamiento del mercado interior —especialmente ante el paulatino incremento de las nuevas formas de contratación, verbigracia, el comercio electrónico transfronterizo— exige mejorar y acelerar la transmisión, entre los Estados miembros, de los documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, a efectos de su notificación o traslado.

1.4. Resulta importante que los justiciables puedan comprender y hacer valer sus derechos gozando de garantías iguales a las que tienen ante los Tribunales de su país, mediante procedimientos que combinen de forma equilibrada la rapidez y la seguridad jurídica.

1.5. La mayor parte de los Estados miembros son signatarios del Convenio de La Haya de 15 de noviembre de 1965, relativo a la notificación o traslado de los documentos judiciales o extrajudiciales en materia civil y mercantil, así como de otros instrumentos bilaterales o regionales, que configuran un sistema caracterizado por su complejidad, heterogeneidad y eficacia insuficiente.

1.5.1. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, los Estados miembros concluyeron, sobre la base del artículo K.3.2 del Tratado UE, un convenio relativo a la notificación o traslado, en los Estados miembros de la Unión Europea, de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, establecido por el acto del Consejo de la Unión Europea del 26 de mayo de 1997 [1]. No obstante, la mayoría de los Estados miembros no ratificaron este convenio.

2. **Propuesta de la Comisión**

2.1. Al no haber sido ratificado el Convenio del Consejo de 26 de mayo de 1997, sus normas no están vigentes. Su transformación en instrumento comunitario garantizará, en particular, una aplicación en fecha conocida y homogénea, así como en un plazo cercano.

2.1.1. La propuesta de Directiva se propone mejorar y acelerar la transmisión, entre los Estados miembros, de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, a efectos de su notificación o traslado.

2.1.2. La materia regulada por el Convenio cae ahora dentro del ámbito del artículo 65 del Tratado y la base jurídica de esta propuesta es la letra c) del artículo 61 del Tratado CE.

2.1.3. El nuevo Título IV no se aplica al Reino Unido ni a Irlanda, salvo que estos países ejerzan un «opt in» en las condiciones definidas por el Protocolo anejo a los Tratados, no obstante, estos países han señalado su intención de asociarse plenamente a las actividades de la Comunidad en materia de cooperación judicial civil. Por su parte, el Título IV tampoco se aplica a Dinamarca en virtud del Protocolo referido a este país.

---

[1] DO C 261 de 27.8.1997.

2.2. Los objetivos de la propuesta son mejorar y simplificar el sistema de notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en el mercado interior. Viene a desarrollar el objetivo de la UE de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, para que los justiciables puedan hacer valer sus derechos gozando de garantías iguales a las que tienen ante los tribunales de su país.

2.2.1. Los objetivos de la propuesta, debido a su incidencia transfronteriza, justifican suficientemente una intervención a nivel comunitario. Además, de conformidad con el principio de proporcionalidad el acto propuesto se limita al mínimo requerido para alcanzar dichos objetivos y no excede de lo necesario a tal efecto.

2.2.2. La propuesta se basa en el Convenio de La Haya de 1965, con las innovaciones siguientes:

— establece relaciones más directas entre las personas o autoridades responsables de su transmisión y las personas encargadas de proceder a su notificación o traslado;

— la propuesta prevé medios prácticos para facilitar la tareas de dichas personas, tales como medios modernos de transmisión, un formulario completo y de uso simplificado, así como anuarios de los organismos receptores designados por los Estados;

— para preservar los derechos de las partes introduce, en particular, normas originales en materia de traducción de los documentos;

— crea un Comité Consultivo encargado de asistir a la Comisión en la adopción de las disposiciones de aplicación;

— la propuesta sustituye al sistema de notificación de documentos, en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y las partes.

2.2.3. No obstante la adaptación de la Directiva al Convenio, existen las diferencias siguientes:

— competencia del Tribunal de Justicia: a diferencia del artículo 17 del Convenio, la Directiva no necesita determinar el papel del Tribunal;

— adopción de las disposiciones de aplicación: se atribuye a la Comisión la competencia de ejecución para adoptar las disposiciones de aplicación del texto;

— relación con otros acuerdos y arreglos: se permite a los Estados miembros, individualmente o en cooperación, acelerar la transmisión de los documentos. El ejercicio de esta facultad se somete a la vigilancia de la Comisión, a la que debe comunicarse el proyecto de dichas disposiciones;

— reservas: la propuesta no admite reservas sino regímenes transitorios o específicos que deben comunicarse a la Comisión y publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas;

— disposiciones formales: desde la entrada en vigor de la Directiva, la Comisión asume los papeles de vigilancia de la aplicación de la Directiva, de proposición de posibles cambios y de información a los Estados miembros y al público en general de las comunicaciones y notificaciones previstas por la Directiva.

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité muestra su conformidad con la propuesta de Directiva de la Comisión, siendo partidario del desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, lo que, entre otras cosas, comporta la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior, y para la necesidad de una mejor administración de la Justicia.

3.1.1. El Comité considera que estas medidas, a consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, van a dar un nuevo impulso que permita a los ciudadanos reforzar su tradición democrática.

3.1.2. El Comité es consciente de las riquezas y dificultades que pueden surgir de la reunión entre países cuyas culturas, sistemas sociales, organización política y sistemas jurídicos, aunque con un fondo y principios comunes, presentan marcadas diferencias pero que, sin embargo, tienen que hacer frente a la demanda creciente de la sociedad civil de mayor equidad, justicia y condiciones comparables de seguridad y protección judicial.

3.1.3. Por ello, el Comité está convencido de que:

— es necesario reforzar la confianza recíproca entre las instituciones europeas y nacionales así como entre éstas y los ciudadanos europeos;

— después de la creación del mercado interior, de la moneda única y de los fundamentos de la Europa social, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia se convierte en uno de los primeros y preeminentes objetivos de la Unión.

3.2. El Comité considera que está debidamente justificada la adopción de la presente propuesta mediante una Directiva, pero en el futuro este tipo de actos jurídicos deberían adoptar la forma de Reglamento.

3.3. El Comité se muestra partidario de suprimir el período transitorio para el establecimiento progresivo del «espacio de libertad, seguridad y justicia», previsto en el Tratado de Amsterdam, habida cuenta de la no implementación, o implementación no uniforme de los actos adoptados por los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en este ámbito con anterioridad a la celebración de dicho Tratado.

4. **Observaciones particulares**

4.1.1. Los objetivos de la propuesta tienen como beneficiarios a los «justiciables», personas físicas o jurídicas, independientemente de que sean o no ciudadanos de la Unión. El derecho a un juicio justo y rápido trasciende el marco del estatuto de la ciudadanía y es un derecho fundamental de la persona que no queda en ningún caso condicionado por la nacionalidad. A mayor abundamiento, y contemplando la propuesta desde su impacto en el funcionamiento del mercado interior, los beneficios que para éste supondrá su entrada en vigor serán disfrutados tanto por las personas físicas como jurídicas, incluidas las pertenecientes a terceros Estados.

4.1.2. El ámbito de aplicación territorial de la propuesta no está debidamente justificado y podría dar lugar a confusión en el momento de su aplicación. Debería tenerse en cuenta las especificidades de ciertos territorios reflejadas en el artículo 299 del TCE y las responsabilidades que algunos Estados miembros han asumido sobre los mismos. Es necesario precisar, en este sentido, que independientemente del ejercicio concreto de la notificación, la transmisión o el traslado, la designación de los organismos competentes al respecto deberá ser realizada por la autoridad nacional que asuma la responsabilidad exterior del Estado avalando, por consiguiente, la legitimidad de los actos de dichos organismos. Los Estados miembros deberán establecer los cauces legales y administrativos pertinentes al respecto.

4.2. En los supuestos de domicilio desconocido, debería incluirse expresamente en la propuesta que el Estado requerido debería cumplir una obligación en el sentido de «proceder con la mayor diligencia para tratar de obtener, mediante la realización de esfuerzos razonables, la dirección del destinatario».

4.3. El Comité considera que el buen funcionamiento del mercado interior exige mejorar y acelerar la transmisión entre los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil a efectos de su notificación o traslado.

4.3.1. El Comité reitera la importancia de la existencia de procedimientos de recurso de fácil acceso y de rápida ejecución, por lo que insta a la Comisión a que perfeccione sus propuesta en este sentido ([1]). La instauración de vías de recurso eficaces constituye una auténtica obligación por parte de los Estados miembros, y para ello resulta necesario la existencia de eficacia y rapidez de los procedimientos judiciales en el ámbito civil, los cuales requieren que la transmisión de los documentos judiciales y extrajudiciales se efectúe en base al «principio de transmisión directa» y por medios rápidos entre los organismos designados por los Estados miembros.

4.3.2. El Comité considera que la supresión del requisito de la legalización de los documentos, así como de las etapas intermedias entre la expedición de un documento en el Estado miembro de origen y la notificación o traslado del mismo en el Estado requerido es beneficiosa para el desarrollo del mercado interior.

4.4. Dado que las acciones civiles decididas en las causas penales o fiscales no quedan excluidos del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva y que, igualmente, es posible que se requieran documentos cuya calificación jurídica por el órgano judicial competente no resulta siempre evidente, sería conveniente añadir, en orden a preservar los derechos de las partes implicadas, un inciso del tenor literal siguiente:

> «el organismo receptor calificará de la forma más flexible posible los documentos cuya naturaleza jurídica no puede ser claramente adscrita al ámbito civil o mercantil, y que presenten sin embargo puntos de conexión con los mismos.»

4.5. La rapidez de la transmisión justifica la utilización de cualquier medio que sea adecuado, siempre que se respeten determinadas condiciones en cuanto a la legibilidad y la fidelidad del documento recibido. Debería establecerse claramente la responsabilidad del Estado por no llevar a cabo las diligencias necesarios dentro de unos «plazos razonables».

4.5.1. El Comité quiere hacer constar que es partidario de que la propuesta tenga en cuenta las innovaciones técnicas y los nuevos medios admitidos por los organismos receptores y transmisores, por ejemplo, el correo electrónico o Internet, sin perjuicio del mantenimiento del equilibrio entre la rapidez y la seguridad jurídica. A tal efecto, el apartado 5 del artículo 4 tan sólo parece contemplar la posibilidad de transmisión de documentos por vía postal, lo que debería modificarse.

4.6. Mantener el principio de gratuidad de los servicios prestados por la Administración, respecto a los gastos de notificación o traslado de los actos judiciales, implica un reforzamiento al principio de igualdad de armas ante los tribunales, ya que favorece el acceso a la justicia y es una condición de la eficacia del ordenamiento jurídico. El Comité considera que debe garantizarse en todas las fases de los procedimientos judiciales la prestación de asistencia judicial gratuita en caso de falta de recursos.

4.6.1. En los supuestos en que los gastos deban correr a cargo del requirente, el Comité reitera ([2]) que el importe de los mismos debe resultar accesible y fijarse en atención a los costes efectivamente producidos.

4.7. El «manual» que debe ser elaborado y actualizado por la Comisión deberá ser puesto a disposición de todos los operadores económicos y de los justiciables en general, por ejemplo, a través de Internet, para conseguir la difusión de los requisitos exigidos por los organismos transmisores y receptores.

4.8. En el apartado 1 del artículo 15 se utiliza el concepto de «persona interesada en un proceso judicial» que resulta jurídicamente indeterminado, máxime si tenemos en cuenta que dicho apartado concede un derecho alternativo a los justiciables: el de obviar la notificación desde las instancias oficiales por mor de una presunta mayor rapidez en la obtención del documento.

([1]) DO C 407 de 28.12.1998, p. 50.

([2]) Véase Dictamen CES sobre el Libro Verde del acceso a la información del sector público. DO C 169 de 16.6.1999, p. 30.

4.8.1. Por ello se considera más adecuado equiparar el concepto de «persona interesada» a aquella que sea considerada como parte en un procedimiento judicial según la normativa procesal del Estado miembro requirente, o cualesquiera personas que aún no habiéndose personado en un procedimiento administrativo o judicial están revestidas según la ley aplicable a dicho procedimiento de un derecho a actuar, incluso para formular una oposición.

4.9. El apartado 2 del artículo 15 y el punto 2 del artículo 19 contienen una declaración singular, cuyo valor en derecho comunitario es prácticamente nulo. El Comité considera que deberá suprimirse este apartado por coherencia con el efecto uniformizador que busca la propuesta de Directiva y en aras de la seguridad jurídica de los justiciables y de los propios operadores jurídicos implicados.

4.10. Respecto al apartado 1 del artículo 20, resulta a todas luces incoherente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia su afirmación de prevalencia en su ámbito material de aplicación sobre las disposiciones de los convenios celebrados por los Estados miembros. A juicio del Comité debería rectificarse dicha redacción, a fin de garantizar la primacía de la Directiva respecto de la vigencia de los Convenios en las relaciones entre los Estados miembros, respetándose a su vez los acuerdos vigentes entre éstos y terceros Estados [1].

4.11. El Comité desea el establecimiento de un sistema judicial coordinado y coherente en toda la Unión, por lo que pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que:

— saquen todo el partido de las nuevas competencias que ofrece el artículo 65 del TCE para elaborar un corpus de normas propias de derecho civil y para favorecer la compatibilidad de los procedimientos civiles;

— prevean formas adecuadas para garantizar la participación de los actores institucionales a nivel europeo y nacional, así como los representantes de la sociedad civil en la definición y aplicación de las medidas que hayan de adoptarse;

— garanticen la mejor información y sensibilización posible de los ciudadanos europeos y el establecimiento de servicios de asesoramiento y asistencia jurídica en todas las instituciones de la Unión, especialmente a nivel local y regional.

[1] Es, en efecto, en este último extremo donde se detiene ese «presunto» principio de la primacía de la Directiva, ya que el artículo 307 del Tratado CE se inspira en la regla del artículo 30, 4, b) de la Convención de Viena de 1969, modificada en 1986; e igualmente la jurisprudencia del TJCE en sus sentencias de 2 de agosto de 1993, Levy, asunto C-158, Recopilación I 4287 (considerandos 10 y siguientes, p. 4304 y ss.), confirmada en la sentencia de 28 de marzo de 1995, Evans Medical, asunto C-324/93, Recopilación I 563 (considerandos 25 y siguientes, p. 605 y ss).

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI