

La facilitación del acceso a la justicia en la Unión Europea en litigios transfronterizos de escasa cuantía

Por D.^a M.^a Isabel González Cano. Profesora titular de Derecho procesal de la Universidad de Sevilla

RESUMEN: análisis de la evolución más reciente de la cooperación judicial civil, en cuanto al principio de reconocimiento mutuo, la creación de títulos de ejecución europeos, y el establecimiento de procesos judiciales europeos para litigios transfronterizos. Estudio sobre la idoneidad del Reglamento comunitario para regular procesos judiciales distintos de los previstos en los ordenamientos nacionales, en aras del buen funcionamiento del mercado interior y de la repercusión transfronteriza de los litigios civiles.

ABSTRACT: analysis of the most recent evolution of the judicial civil cooperation, as for the beginning (principle) of mutual recognition, the creation of European titles of execution, and the establishment of judicial European processes for cross-border litigations. Study on the suitability of the community Regulation to regulate judicial processes different from the foreseen ones in the national classifications, in altars of the good functioning of the home market and of the cross-border repercussion of the civil litigations.

Palabras clave: cooperación judicial civil, reconocimiento mutuo de resoluciones civiles, títulos ejecutivos europeos, litigios transfronterizos, mercado interior, proceso europeo de escasa cuantía.

Key words: judicial civil cooperation, mutual recognition of judicial resolutions, executive european titles, cross-border litigations, home market, small claims european process.

I. Introducción. Estado actual de la cooperación judicial civil en el ámbito de la Unión Europea

La Unión Europea se ha fijado como objetivo prioritario mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia, para lo cual es necesario sin lugar a dudas mejorar, simplificar y acelerar la cooperación judicial civil entre los Estados miembros, en un ámbito económico y social en el que cada vez es más perceptible y trascendente la existencia de procesos que escapan de las fronteras de un Estado para adquirir

importancia y repercusión en el ámbito geográfico de otros Estados miembros.

A partir del fenómeno de la comunitarización comenzada por el Tratado de Ámsterdam de 1997, es decir, el traslado de la cooperación judicial civil al Primer Pilar o Pilar comunitario, dicha cooperación judicial en materia civil adscrita al Tercer Pilar, que se instaura mediante el TUE de 1992, ve cómo las medidas para desarrollar este concreto ámbito de la cooperación se encuadran en el art. 65 del TCE; así, entre otras, «la mejora y simplificación del sistema de notificación o traslado transfronterizo de documentos judiciales y extrajudiciales, y, además, la cooperación en la obtención de pruebas y el reconocimiento y ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles, incluidos los extrajudiciales», así como el fomento de «la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros sobre conflictos de leyes y de jurisdicción», al igual que la eliminación de «obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros».

Todas estas medidas, que a su vez están incluidas en el art. 61 del TCE («espacio de libertad, seguridad y justicia»), ya han sido abordadas por el Consejo a través de determinados Reglamentos, que son normativa específica del Primer Pilar (junto con las directivas y decisiones según el art. 249 TCE), por lo que resultan, y eso es de sumo interés, directamente aplicables, con efectos inmediatos y primacía en los ordenamientos de los Estados miembros¹.

Desde este momento, en el que la cooperación judicial civil se transfiere al primer pilar comunitario, la Comunidad quedaba facultada para adoptar normas procesales vinculantes y de aplicación directa para todos los Estados, a lo que, a partir del Tratado de Niza de 2000, se une el procedimiento de codecisión, que implica al Parlamento en la toma de decisiones, así como la aplicación de la regla de la mayoría cualifi-

1 Sobre cooperación judicial en materia civil, véase, específicamente, ARIAS RODRÍGUEZ, «Consideraciones sucintas sobre la cooperación civil en el espacio judicial europeo», *Poder Judicial*, n.º 66, 2002, pgs. 73 y ss.; JOVÉ PONS, «La creación de un espacio europeo de justicia en el marco de la cooperación judicial civil», *Revista Tribunales de Justicia*, n.º 8-9, 2002, pgs. 11 y ss.; JIMENO BULNES, «La cooperación judicial civil en la Unión Europea: últimos avances», en *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: la Unión Europea del siglo XXI*, coord. por VEGA MOCOROA, Lex Nova, Valladolid, 2005, pgs. 61 y ss.

cada para la adopción de medidas en el Consejo (salvo en los asuntos relativos al Derecho de familia).

Para la creación de tal espacio de justicia, el Consejo Europeo de Tampere de 1999 establece un principio básico como es la potenciación y promoción del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales tanto en materia civil como penal, «piedra angular» de la cooperación judicial², y razón por la cual el Consejo y la Comisión adoptaron un proyecto de medidas para la aplicación de tal principio³ en el cual se enuncia, junto con medidas estrictamente procesales, tales como la creación de un TEE o la obtención de pruebas, medidas de tipo orgánico, como, por ejemplo, la creación de una red judicial europea en materia civil (Decisión del Consejo de 28 de mayo de 2001)⁴.

Además, este principio de reconocimiento mutuo sigue su progresivo desarrollo en materia de cooperación judicial civil. En tal sentido, el Programa de la Haya de 2005, resultado del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2005⁵ y también conocido como «Tampere II», propone continuar el inicial programa de medidas para el reconocimiento mutuo con la intención de que esté culminado en 2011. De este modo, y dentro de las medidas estrictamente procesales, cuyos proyectos legislativos se han llevado a término entre 2004 y 2008, hay que mencionar la mediación, el proceso monitorio europeo y el proceso europeo de escasa cuantía, objeto fundamental de este trabajo⁶.

Como se dice expresamente en el Programa de la Haya, en materia de cooperación judicial civil se trata de promover que «las fronteras entre los países europeos dejen de constituir un obstáculo a la resolución de asuntos de Derecho civil o a las demandas y a la ejecución de resoluciones en asuntos civiles», así como de facilitar en la mayor medida posible el acceso a la justicia a los ciudadanos, teniendo en cuenta que precisamente es el ámbito civil el que tiene mayor incidencia en la vida diaria y cotidiana de los ciudadanos⁷.

Por su parte, el Tratado por el que se establecía el fallido proyecto de una Constitución para Europa, que supera la actual división de pilares comunitarios e intergubernamentales en cooperación judicial civil como penal⁸, en su art. III-269 insiste igualmente en el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales como base para la cooperación judicial, utilizando como instrumentos las «leyes» y «leyes marco», que vendrían a sustituir a los actuales reglamentos y directivas.

El Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, aunque recurre a otras fuentes e instrumentos normativos, continúa en la línea de inscribir la cooperación judicial al ámbito de los litigios transfronterizos, y siempre que sea necesaria para el buen funcionamiento del mercado interior. En tal sentido se prioriza decididamente la supresión del exequátur, a través del reconocimiento mutuo, se apoya la mediación en asuntos civiles y mercantiles, y se prioriza la mejora del acceso del ciudadano a la Justicia, utilizando para ello la figura del Reglamento.

En materia de cooperación judicial civil, los instrumentos procesales en vigor, de ordinario bajo la fórmula del Reglamento, hacen referencia a reconocimiento y ejecución de sentencias, a la notificación y el traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, a la obtención de pruebas, al procedimiento de insolvencia, a la creación de un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, y a la creación de un proceso monitorio europeo.

No siendo estos temas objeto específico de este trabajo, sin embargo, sí que es precisa su cita y una mínima descripción de los mismos, ya que algunos de ellos, como el TEE y el proceso monitorio europeo, guardan estrecha relación con los instrumentos comunitarios dedicados al proceso de escasa cuantía.

En materia de reconocimiento y ejecución de sentencias, actualmente hay que distinguir el ámbito civil y mercantil general, y, por otro lado, el relativo a

2 Conclusiones nº 33 y 37 de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 1 y 16 de octubre de 1999, adoptadas bajo la rúbrica general «Hacia una unión de libertad, seguridad y justicia: los hitos de Tampere». Sobre el tema, ELSEN, «L'esprit et les ambitions de Tampere: une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures?» en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 433, 1999, pgs. 659 y ss.

3 DOCE de 15 de enero de 2001, nº C 12, pgs. 1 y ss.

4 DOCE de 27 de junio de 2001, nº L 174, pgs. 25 y ss. Dicha red está integrada fundamentalmente por «puntos de contacto» designados por los Estados miembros y «magistrados de enlace», y constituye el punto de referencia para la puesta en marcha de la cooperación judicial por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales en cada uno de los Estados miembros dentro del marco de la resolución de asuntos transfronterizos en sede procesal. A través de esta red se conoce la información sobre instrumentos procesales civiles dictados por las instituciones comunitarias y sobre organización judicial y ordenamientos jurídicos estatales.

5 Comunicación del Consejo sobre la «consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea», DOUE de 3 de marzo de 2005, nº C 35, pgs. 1 y ss.

6 Además de estos tres asuntos, se propone incrementar la eficacia de los instrumentos procesales existentes, como la notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, el inicio de las actuaciones, la ejecución de sentencias y la transparencia en materia de costas. Sin embargo, no han tenido mucho éxito las propuestas sobre creación de un título europeo de embargo preventivo, a emitir durante la tramitación de los procedimientos civiles o mercantiles en un Estado

la materia matrimonial y parental, que dan lugar en la actualidad a los Reglamentos Bruselas I y II.

En materia civil y mercantil, la cooperación, que es incluso más antigua que el propio Tratado de la UE por el cual se establece la misma, deriva del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, cuyo propósito esencial fue establecer un procedimiento específico para el reconocimiento y ejecución de sentencias dictadas en otros Estados miembros para evitar el exequátur u homologación de sentencias extranjeras civiles con arreglo al Derecho interno, haciendo así posible la libre circulación de decisiones judiciales en el espacio de la UE.

Sin embargo, como consecuencia de la comunitarización de la cooperación judicial civil a la que nos referíamos antes, este instrumento intergubernamental y contractual ha sido sustituido por el Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Esta nueva disposición introduce importantes modificaciones en la anterior norma contractual, encaminadas a una mayor simplificación y aceleración del régimen del exequátur.

En materia civil y mercantil, la cooperación, que es incluso más antigua que el propio Tratado de la UE por el cual se establece la misma, deriva del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, cuyo propósito esencial fue establecer un procedimiento específico

para el reconocimiento y ejecución de sentencias dictadas en otros Estados miembros para evitar el exequátur u homologación de sentencias extranjeras civiles con arreglo al Derecho interno, haciendo así posible la libre circulación de decisiones judiciales en el espacio de la UE⁹.

Sin embargo, como consecuencia de la comunitarización de la cooperación judicial civil a la que nos referíamos antes, este instrumento intergubernamental y contractual ha sido sustituido por el Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil¹⁰. Esta nueva disposición introduce importantes modificaciones en la anterior norma contractual, encaminadas a una mayor simplificación y aceleración del régimen del exequátur¹¹.

En esta novedosa regulación destaca el nuevo régimen de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales que ahora desarrollan los juzgados de primera instancia en España, frente al tradicional exequátur, competencia hasta hace poco tiempo de la Sala 1.ª del TS¹².

A nuestro modo de ver, resulta innovadora e importante la distinción que realiza esta norma entre los procedimientos de reconocimiento y ejecución, mientras la mayoría de Derechos nacionales, entre ellos el español, contemplan conjuntamente ambas actuaciones, y sobre todo la ejecución, con menores referencias a la homologación o reconocimiento¹³.

En tal sentido, en lo que respecta al reconocimiento en sentido estricto, éste tiene lugar generalmente de forma automática sin intervención judicial y sin

miembro y que sea ejecutable en cualquier otro, a fin de garantizar la efectividad de la sentencia que se dicte ulteriormente.

7 En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre el «espacio de libertad, seguridad y justicia: balances del programa de Tampere y futuras orientaciones», presentada en Bruselas el 2 de junio de 2004, doc. COM (2004) 401 final. En dicho informe se alude igualmente a la conveniencia de «evitar que en cada Estado miembro se creen dos regímenes jurídicos distintos, uno para los litigios con incidencia transfronteriza y otro para los litigios de orden interno», por cuanto «a largo plazo, semejante dualidad de regímenes pudiera resultar incoherente en relación con el objetivo de un espacio de justicia único para todos y plantear problemas de discriminación», además de «complicar la legislación restándole la transparencia que tan necesaria resulta para los ciudadanos, los profesionales y las empresas».

8 Sobre la cooperación judicial con carácter general, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, «Cooperación judicial: la integración de sistemas jurídicos en el ámbito de la Unión Europea», en *Libro homenaje a D. Eduardo Font Serrá*, t. I, Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 2004, pgs. 361 a 384.

9 SÁNCHEZ JIMÉNEZ, *Ejecución de sentencias extranjeras en España: Convenio de Bruselas de 1968 y procedimiento interno*, Granada, 1998, pg. 1.

10 Véase, entre otros, MARÍN LÓPEZ, «Reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales extranjeras en materia civil y mercantil en la Unión Europea: el Reglamento comunitario (CE) nº 44/2001 del Consejo», en *Poder Judicial*, nº 62, 2000, pgs. 43 y ss.; GONZÁLEZ CANO, «Reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales y documentos públicos con fuerza ejecutiva en el ámbito comunitario», en *Unión Europea Aranzadi*, nº 3, 2004, pgs. 5 y ss.

11 Como expresamente se reconoce en el Reglamento de 2001, hay una línea continuista entre ambos instrumentos, de ahí que sean válidas las reglas interpretativas resultantes de la jurisprudencia dictada por el TJCE en aplicación de las disposiciones del Convenio.

12 Art. 136 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Véase, igualmente, la nueva redacción de los arts. 955 de la LECiv y 22.1 y 85.1 de la LOPJ.

trámite procesal alguno para que la resolución extranjera adquiera autoridad de cosa juzgada (art. 33.1 del Reglamento 44/2001), tanto en su vertiente preclusiva como en la prejudicial. La única excepción a esta asimilación automática con la resolución interna o nacional viene constituida por los casos de oposición, en los que hay remisión al procedimiento de ejecución, ya con intervención judicial, pero en todo caso con interdicción de revisión de fondo de la resolución extranjera.

Respecto al procedimiento de ejecución, se desarrollará con arreglo a las normas procesales del Derecho interno y conforme a la tipología de la correspondiente prestación.

De este instrumento hemos pasado recientemente al Reglamento sobre el título ejecutivo europeo para créditos no impugnados [Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004], norma que supone un paso adelante en cuanto suprime el exequátur en consonancia con el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia civil y mercantil.

Se trata de que una resolución, certificada como TEE en el Estado miembro de origen, sea reconocida y ejecutada en los demás Estados miembros sin que se requiera ninguna declaración de ejecutividad y sin posibilidad alguna de impugnar su reconocimiento, con exención, pues, de procedimientos intermedios en el Estado de ejecución, a fin de dotar de ejecutabilidad al título europeo en cuestión, incluyendo no sólo resoluciones judiciales, sino también documentos públicos con fuerza ejecutiva y transacciones judiciales.

Una de las principales novedades es, pues, que el control de la ejecutividad se traslada no al Estado de ejecución, sino al de origen, a través del procedimiento de la certificación¹³.

En cuanto a la notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, dicha materia es objeto de regulación a partir del Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, que encuentra sus antecedentes más inmediatos en instrumentos de naturaleza contractual, tales como el Convenio adoptado por acto del Consejo de 26 de mayo de 1997, y en el marco del

Consejo de Europa, el Convenio de La Haya de 15 de noviembre de 1965 (aún en vigor en las relaciones con Dinamarca).

Realmente, el Reglamento de 2000 no se ocupa de las notificaciones en sentido estricto, que se realizan con arreglo al Derecho interno, sino del traslado, es decir, de la transmisión y recepción de documentos en el espacio comunitario. En definitiva, de lo que se trata es de prever un procedimiento simplificado para transmitir y recepcionar tales documentos judiciales y extrajudiciales en el ámbito de los procesos civiles o mercantiles en el plazo más breve posible. Para ello se arbitra una vía descentralizada intracomunitaria, con plazos breves (aunque no preclusivos), y con las correspondientes garantías procesales del destinatario de la notificación o traslado, normalmente el demandado, para caso de incomparecencia del mismo, en aras de la protección elemental del derecho de defensa¹⁴.

Otro instrumento de cooperación judicial civil que entra dentro de la enumeración del art. 65 del TCE es el Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, sobre la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil. Se trata de un instrumento procesal aplicable a los supuestos de solicitud de práctica de diligencias probatorias en cualesquiera de los Estados miembros con motivo de un proceso civil pendiente o de previsible incoación (prueba anticipada), aunque no incluye el aseguramiento de prueba¹⁵.

El instrumento prevé la comunicación directa entre órganos jurisdiccionales designados por los Estados miembros mediante un procedimiento de comisiones rogatorias, que pretende ser simple y rápido a través de formularios, aunque no incluye las nuevas tecnologías, y los plazos que prevé son excesivamente amplios.

Y la principal novedad que se introduce es que se prevé dos modalidades de práctica de la diligencia probatoria. Por una parte, la técnica habitual, es decir, su práctica por el órgano del Estado requerido con arreglo a su Derecho interno, y por otra, más novedosa, la posibilidad de que el órgano del Estado requirente practique la prueba de forma extraterritorial.

Debemos mencionar en este punto, aunque sea brevemente, el Reglamento n° 1346/2000 del Consejo de 29 de mayo de 2000 sobre procedimientos de insol-

vencia. Se trata de regular, ante la creciente implantación empresarial en el ámbito de la UE, de las situaciones de insolvencia. En tal sentido, se arbitra un procedimiento que abandona el clásico principio de la universalidad del concurso, dado que se permite la apertura de procedimientos secundarios en los países donde el deudor tenga otros establecimientos o bienes, frente al procedimiento principal que se tramita donde ese deudor tenga su sede o el centro principal de intereses¹⁶.

Por último, y para agilizar el cobro de deudas que previsiblemente no serán impugnadas por el deudor, y en el ámbito transfronterizo, el Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1896/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el proceso monitorio europeo, crea un procedimiento rápido y ágil para la obtención de un requerimiento u orden europea de pago, que se convierte en título de ejecución en todos los Estados miembros¹⁷.

II. Antecedentes y trabajos preparatorios de la iniciativa relativa a un proceso para la reclamación de pequeñas cuantías

Con fecha 20 de diciembre de 2002, se presenta por la Comisión Europea el denominado Libro verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía¹⁸. Su objetivo no era otro que someter a los Estados dos posibles medidas a tomar a nivel comunitario, como eran, en primer lugar, un proceso monitorio europeo, rápido y rentable, para demandas que presumiblemente no susciten oposición; y, en segundo lugar, un conjunto de propuestas para simplificar y acelerar los pleitos por demandas de escasa cuantía, área en la que es particularmente importante racionalizar los procedimientos y limitar sus costes para evitar que el enjuiciamiento de estas demandas llegue a ser económicamente irrazonable.

Pero ya desde 1996¹⁹, de acuerdo con lo previsto en el Programa preliminar de 1975 de la Comunidad económica europea para una política de protección e información de consumidores²⁰, y en el Libro verde de 1993 sobre una política de acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único²¹, la Comisión adoptó una Comunicación sobre un Plan de acción sobre el

acceso de los consumidores a la justicia²³. Este Plan de acción de 1996 incidía especialmente en la promoción y mejora de los procesos de resolución de los litigios individuales en materia de consumo, y contemplaba la simplificación del acceso a los procesos judiciales.

En el Plan de acción de Viena del Consejo y de la Comisión, adoptado por el Consejo en 1998²⁴, se pedía que se determinaran las reglas de procedimiento civil cuya aproximación es urgente para facilitar el acceso de los ciudadanos europeos a la justicia, y que se estudiara la elaboración de medidas adicionales para mejorar la compatibilidad de los procedimientos civiles.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1999, la UE se fijó como objetivo establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia, adoptando, en particular, medidas relativas a la cooperación judicial en materia civil.

De conformidad con la letra c) del artículo 65 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante TCE), estas medidas incluyen la eliminación de obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros

El Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 invitó al Consejo a establecer unas normas procesales comunes especiales destinadas a simplificar y acelerar la solución de los litigios civiles y mercantiles de escasa cuantía, y suprimir las medidas intermedias actualmente necesarias para el reconocimiento y ejecución de una sentencia o resolución en el Estado requerido, por lo que se refiere al conjunto de las demandas de escasa cuantía, y no solamente en materia de consumo. Se trata, en definitiva, de enfrentarse al reto de garantizar que, en un auténtico espacio europeo de justicia, no se impida ni disuada a particulares y empresas a ejercitar sus derechos por la incompatibilidad o complejidad de los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros, problemas que presentan especial agudeza en las demandas de escasa cuantía, por lo que se considera especialmente urgente emprender una acción en este ámbito específico del procedimiento civil.

En definitiva, dentro del capítulo dedicado a un mejor acceso a la justicia, el Consejo Europeo invitaba al Consejo a que, a partir de propuestas de la Comisión:

13 Sobre el sistema del Reglamento 44/2001, PALOMO HERRERO, *Reconocimiento y exequátur de resoluciones judiciales según el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968*, Madrid, 2000, pgs. 133 y ss.

14 Más detenidamente sobre el tema, CARPI, «La orden europea de pago: entre eficacia de la tutela y garantía de la defensa», en *Tribunales de Justicia*, n° 2, 2003, pgs. 1 y ss.

15 Sobre este instrumento, con mayor profundidad, v. MARCHAL ESCALONA, *El nuevo régimen de la notificación en el espacio judicial europeo*, Granada, 2002.

16 Más detenidamente sobre este instrumento, ROSENDE VILLAR, «La obtención de pruebas en el ámbito comunitario según el Reglamento (CE) 1206/2001», en *Aranzadi Civil*, 2002, n° 20, pgs. 15 y ss.; DIAGO DIAGO, *La obtención de pruebas en la Unión Europea*, Pamplona, 2003.

17 GONZÁLEZ CANO, *El nuevo tratamiento procesal de la insolvencia. La fase común del proceso concursal*, Valencia, 2005.

18 GONZÁLEZ CANO, *Proceso monitorio europeo*, Valencia, 2007.

19 COM (2002) 746 final.

20 V. STORME, M. *Study on the approximation of the laws and rules of the Member States concerning certain aspects of the procedure for civil litigation*, Dordrecht, 1994. La Comisión, en 1990, solicitó a un grupo de expertos, llamado «Comisión del código de enjuiciamiento europeo», que elaborara un estudio sobre la aproximación de las leyes y normas de los Estados miembros referentes a determinados aspectos del enjuiciamiento civil. El informe resultante, «informe Storme», se publicó en 1994, con una serie de propuestas para aproximar los diversos aspectos del procedimiento civil que sin embargo no se han aplicado.

- instaurase normas mínimas especiales de procedimiento comunes para la tramitación simplificada y acelerada de litigios transfronterizos relativos a demandas de consumidores o de índole mercantil de menor cuantía, de manera que los Estados miembros asumieran esos procedimientos como alternativos a los de Derecho interno; y,

- estableciese normas mínimas comunes para los formularios o documentos multilingües, para que se aceptasen mutuamente como documentos válidos en los procesos judiciales que se celebrasen en la Unión.

A partir de ahí, se elaboró un programa de medidas conjuntamente por la Comisión y el Consejo, para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, adoptado el 30 de noviembre de 2000²⁵, y en el que se defendía la simplificación y aceleración de la solución de litigios de escasa cuantía, lo cual facilitaría a su vez el reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales.

El *Libro Verde* de 2002 ofrecía una panorámica global de los procesos de escasa cuantía actualmente vigentes en los Estados miembros, formulando, además, una serie de preguntas sobre el ámbito de aplicación y las circunstancias que debería tener este instrumento europeo.

Tras la audiencia pública celebrada el 12 de diciembre de 2003, la opinión fue casi unánime sobre la necesidad de este instrumento para el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Tanto el Dictamen del Comité Económico y Social de 18 de junio de 2003²⁶ como el del Parlamento europeo de 12 de febrero de 2004²⁷, acogieron muy positivamente la iniciativa de la Comisión de lanzar una consulta a este respecto, especificándose por el Parlamento que el proceso de escasa cuantía no debía sólo aplicarse a los litigios relativos al pago de una suma, aun entendiendo que había que fijar un límite al valor del litigio, sino que debía extenderse a todos los

demás litigios derivados de relaciones económicas que incluyen obligaciones. Además, se hablaba de proponer medios alternativos de resolución de litigios, simplificar la obtención de la prueba y limitar el derecho al recurso, medidas todas ellas encaminadas a la mejora de la tutela judicial civil en el mercado interior.

En marzo de 2004, varios expertos de los Estados miembros se reunieron para examinar ya un borrador de Reglamento por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía. Las delegaciones en general valoraron positivamente el enfoque seguido en el texto, y en particular la adopción de un Reglamento dirigido a simplificar y acelerar la solución de los litigios de escasa cuantía mediante la creación de un proceso europeo de escasa cuantía, y la supresión de las medidas intermedias para permitir el reconocimiento y la ejecución de una resolución dictada en el marco de un proceso europeo de escasa cuantía en otro Estado miembro.

III. Consideraciones generales sobre la oportunidad y necesidad de la Propuesta de Reglamento sobre el proceso europeo de escasa cuantía

En los Estados miembros, la preocupación entre ciudadanos y pequeñas empresas porque sus sistemas judiciales no satisfacen plenamente sus aspiraciones parece cada vez mayor. Para muchos, los procesos judiciales son demasiado costosos, excesivamente lentos y sumamente complicados. Cuanto más escasa es la cuantía del pleito, mayor es la incidencia de estos obstáculos, puesto que costes, retrasos e inconvenientes (la «hidra tricéfala»²⁸) no siempre disminuyen proporcionalmente a la cuantía del litigio, problemas que han llevado a muchos Estados a la creación de procesos civiles simplificados para las demandas de escasa cuantía.

Al mismo tiempo, el número potencial de conflictos transfronterizos se está incrementando como

consecuencia del ejercicio, cada vez más frecuente, de los derechos de libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, consagrada por el TCE. Por tanto, los obstáculos para la obtención de una sentencia rápida y poco costosa aumentan considerablemente en un contexto transfronterizo (traducciones, abogados, viajes, testigos, etc.), y la gama de posibles situaciones es amplísima. Por ejemplo, los sujetos pueden verse inmersos en un accidente mientras están de viaje en otro Estado, o pueden adquirir en el extranjero mercancías que después resultan defectuosas o peligrosas. Pero, además, es obvio, que los potenciales problemas no se reducen a conflictos entre particulares, sino que también las pequeñas empresas pueden enfrentarse a dificultades cuando intenten ejercitar las correspondientes acciones en otro Estado miembro. No obstante, debido a la falta de un proceso que sea proporcional al valor del pleito, los obstáculos a los que ha de enfrentarse el acreedor pueden determinar que el entablar una acción judicial resulte poco rentable económicamente, con lo que se abandona cualquier esperanza de una sentencia estimatoria disuadido por el coste del proceso.

Procesos de escasa cuantía existen en Alemania, España, Francia, Irlanda, Suecia y Reino Unido. No hay procesos específicos de pequeña cuantía en Austria, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal²⁹.

De entre estos países, pueden establecerse diferentes grupos característicos.

En España, Irlanda, Suecia y Reino Unido existen procesos de escasa cuantía específicos, que suponen simplificaciones de distinto tipo respecto del proceso ordinario. En muchos casos se facilita la interposición de la demanda, en general a través de formulario específico, determinadas normas sobre la prueba son más flexibles, existe la posibilidad de un procedimiento enteramente escrito y la posibilidad de recurrir se excluye o restringe.

En Alemania, no hay proceso específico de escasa cuantía, sino que los órganos jurisdiccionales pueden determinar los procedimientos que les parezcan más adecuados en asuntos de escasa cuantía (art. 495^a ZPO).

En Francia, igualmente, tampoco hay procedimiento específico, aunque en las demandas de escasa cuantía existe una manera simplificada de incoar el procedimiento ante el órgano jurisdiccional de la primera instancia (la *déclaration au greffe*).

En Finlandia, el Código de procedimiento civil contiene alternativas simplificadas muy diferentes del procedimiento ordinario. Por ejemplo, pueden utilizarse formularios para interponer la demanda o para oponerse a la misma, no hay postulación obligatoria y es posible un procedimiento totalmente escrito. Sin embargo, la elección entre el proceso ordinario y las formas simplificadas no se hacen en función de la cuantía, sino sobre la base de criterios cualitativos, como la sencillez y la menor complejidad, independientemente de la cantidad de dinero reclamada.

En Austria, el Código de procedimiento civil contiene disposiciones por las que se simplifican las normas procedimentales de los procesos ante los Tribunales de Distrito («*Bezirksgerichte*») competentes para las demandas de hasta 10.000 euros. Las simplificaciones hacen referencia a la representación no obligatoria por abogado, a la incoación del procedimiento o a las restricciones en cuanto a la posibilidad de recurrir la sentencia.

El estudio *Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market* de 1995³⁰ reveló una serie de datos sobre asuntos de escasa cuantía en materia de consumidores, que, sin embargo, representan una incidencia más general. Se trata, en primer lugar, de que el 24% de los ciudadanos de los Estados miembros compran esporádicamente en el extranjero bienes o servicios por importe de hasta 2.000 euros. De estos sujetos, un 10% no está satisfecho con la compra, pero dos tercios de ellos son incapaces o no están dispuestos a acudir a los tribunales para hacer valer sus pretensiones. En aquellas fechas, los costes totales de interposición de una demanda transfronteriza por un valor aproximado de 2.000 euros, dependiendo de la combinación de Estados miembros, ascendían a 2.489 euros como media para los procesos celebrados en el lugar de domicilio del demandado, mientras que si se trata del foro del demandante, los costes bajan sobre un 3%. Además, se toma en consideración la duración, ya que los elementos decisivos al respecto son la notificación de documentos y la ejecución de la resolución, siendo el tiempo medio de resolución de un asunto transfronterizo sobre los dos años en el lugar de residencia del demandado y seis meses más en el de residencia del demandante. Por tanto, estos datos indican una inseguridad jurídica de los consumidores y de los ciudadanos en general en el mercado único, de manera que las estructuras existentes para interponer acciones civiles transfronterizas no son accesibles ni fáciles.

21 DO C 92 de 25 de abril de 1975, pg. 2.

22 COM (93) 576.

23 COM (96) 13.

24 Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, DO C 19 de 23 de enero de 1999, pg. 1, letra d), apartado 41.

Igualmente, existe la Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las transacciones comerciales (DO C 168 de 3 de junio de 1998, pg. 13). En el art. 6 se establecían unos procedimientos jurídicos simplificados para deudas de escasa cuantía. La Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO L 200, de 8 de agosto de 2000, pg. 35) no incluye, sin embargo, la disposición correspondiente.

25 DOC 12, de 15 de enero de 2001, pg. 1

26 DOC 220, de 16 de septiembre de 2003, pg. 5

27 Resolución del Parlamento Europeo sobre las perspectivas para la aproximación del Derecho Procesal Civil en la Unión Europea (COM 2002 654 + COM 2002 746 – C5 00201/2003 (INI), A5-0041/2004.

28 JACOB, «Justice between man and man», en *Current legal problems*, 1985, pg. 211.

29 En Italia existe un procedimiento específico («*Giudice di Pace*») en los arts. 316 y ss. del Código del procedimiento civil, que, aunque no es simplificado, permite que el juez decida sobre las demandas por debajo de 1.000 euros no sobre la base de la ley, sino de la equidad.

30 VON FREYHOLD, GESSNER, VIAL y WAGNER, *Informe para la Comisión europea (Dirección General XXIV)*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, octubre/noviembre 1995.

Estos mismos problemas se revelan en el Informe de la Conferencia Multidisciplinar de expertos sobre *Resolving Small Claims European Borders*, celebrada bajo los auspicios de la Presidencia británica de la UE en junio de 1998. La falta de conocimiento de los ordenamientos jurídicos de otros Estados miembros con la consiguiente necesidad de consultar a un abogado, la notificación de documentos a una parte en otro Estado miembro, o los costes adicionales de traducción, son quizá los factores más relevantes que impiden la obtención de una sentencia rápida y poco costosa en el contexto transfronterizo. La conclusión es que faltan procedimientos proporcionales a la cuantía de la deuda reclamada que no están previstos en los ordenamientos internos cuando el caso es transfronterizo, de ahí la necesidad de actuar a nivel comunitario³¹.

En tal sentido, el texto de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, de 21 de marzo de 2005³², contiene una regulación casi completa de lo que denomina un «proceso europeo de escasa cuantía», considerando a estos efectos como escasa cuantía las cantidades inferiores o iguales a 2.000 euros, y ocupándose también de fijar algunas reglas para el reconocimiento y ejecución en cualquier Estado miembro de la sentencia que haya recaído en un proceso europeo de escasa cuantía seguido en otro Estado miembro.

IV. Finalidad y contenido de la propuesta inicial de Reglamento

En su reunión del 20 de abril de 2005, el Comité de Derecho Civil pidió al Servicio Jurídico del Consejo su opinión sobre la base jurídica de la propuesta de Reglamento que se cita, basada en el artículo 61, letra c), del Tratado CE. El Dictamen del Servicio jurídico de 30 de junio de 2005³³ responde a esta petición, tratando los aspectos generales de la propuesta de Reglamento

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto debe basarse en elementos objetivos, susceptibles de control jurisdiccional. Entre esos elementos figuran, en particular, la finalidad y el contenido del acto³⁴.

En tal sentido, la finalidad de la propuesta inicial de Reglamento y del propio Reglamento de 2007 sobre el proceso europeo de escasa cuantía es disponer un

procedimiento para juzgar los litigios civiles y mercantiles relativos a sumas inferiores a 2.000 euros y abolir el exequátur respecto a las sentencias dictadas en dichos juicios. La justificación de la propuesta indica que las medidas tienen por objeto facilitar la cooperación judicial en materia civil, en el contexto más amplio de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Concretamente, el coste de un procedimiento ante un tribunal supone un obstáculo para un demandante cuya pretensión afecta a una cantidad menor, y los obstáculos para la obtención de las resoluciones judiciales rápidas y poco costosas «aumentan en los asuntos transfronterizos», y «dado que la desigual eficacia de los medios procesales accesibles a los acreedores en los distintos Estados miembros tiene como efecto una distorsión de la competencia en el mercado interior, es necesario establecer una legislación comunitaria que garantice igualdad de condiciones a los distintos acreedores y deudores».

Por lo que respecta a su contenido, la propuesta de Reglamento de marzo de 2005 tiene por objeto establecer un procedimiento uniforme en materia civil y mercantil, con excepción de determinados asuntos excluidos explícitamente de su ámbito de aplicación (art. 2, apartado 2 de la propuesta). Este procedimiento no estaría destinado a sustituir o armonizar las reglas nacionales del procedimiento civil de Derecho interno, puesto que al proceso europeo de escasa cuantía podrían recurrir «los litigantes (...) como alternativa a los procesos previstos por la legislación de los Estados miembros» (artículo 1).

La propuesta tiene por objeto establecer como normas principales el carácter facultativo del recurso a un abogado; el carácter escrito del procedimiento, de forma que las partes deben presentar sus argumentos por escrito, utilizando obligatoriamente los formularios anejos al Reglamento; la sujeción de la primera instancia a plazos por lo que respecta a la preparación del asunto y a la sentencia, la cual puede pronunciarse sin audiencia; y la improcedencia de la casación. Y, por último, toda sentencia dictada con arreglo a este procedimiento será ejecutiva en todos los Estados miembros, sin que sea necesario seguir el procedimiento de entrega de una declaración donde conste la fuerza ejecutiva.

Los artículos 3 a 17 de la propuesta de la Comisión definen las principales normas procesales. El demandante acude al tribunal mediante una demanda normalizada, cumplimentando obligatoriamente el formulario que figura en el anexo I. El tribunal traslada la demanda al demandado, que dispone de un plazo de un mes para cumplimentar y remitir, para su defensa, el formulario de contestación que figura en el anexo II. Si el demandado presenta una demanda de reconvencción, el demandante dispone también de un plazo de un mes para responder a ella. El asunto puede sentenciarse sin audiencia (artículos 5 y 9). El artículo 8 dispone que «Las partes no deberán estar [obligatoriamente] representadas por un abogado u otro profesional del ámbito jurídico», y el artículo 15 dispone que las partes no están obligadas a estar representadas por un abogado en un proceso de recurso y que «la resolución dictada por el órgano de apelación no será susceptible de ulterior recurso ni ordinario ni de casación».

El artículo 18 establece que una resolución así dictada en un Estado miembro será reconocida y tendrá naturaleza ejecutiva en otro Estado miembro sin que sea necesaria una declaración que haga constar la fuerza ejecutiva y sin que exista la posibilidad de oponerse a su reconocimiento cuando la resolución haya sido certificada por el órgano jurisdiccional del Estado miembro de origen utilizando el formulario que figura en el anexo III. Como veremos en su momento, según el Dictamen del Servicio Jurídico de 30 de junio de 2005, esta supresión del exequátur equivale a una excepción al procedimiento previsto en la Sección 2 del Capítulo III del Reglamento (CE) n.º 44/2001³⁵, lo que implica que es preciso aclarar la redacción del artículo 19, de manera que el presente Reglamento no afecte a la aplicación del Reglamento (CE) n.º 44/2001.

V. Relación de este instrumento con el Reglamento sobre el título ejecutivo europeo y el Reglamento sobre el proceso monitorio europeo

Conviene aquí precisar el encaje de este instrumento con otros instrumentos comunitarios. En concreto, con el Reglamento sobre el título ejecutivo europeo (n.º 805/2004) y con el Reglamento sobre el proceso monitorio europeo (n.º 1896/2006).

El Reglamento sobre el título ejecutivo europeo de 2004 se centra en el reconocimiento y ejecución en un Estado miembro de resoluciones dictadas o documentos otorgados en otro Estado miembro, a efectos de eliminar cualquier procedimiento intermedio que pudiera retrasar o impedir el reconocimiento y ejecu-

ción de la resolución en el Estado miembro en el que deba llevarse a efecto la misma. Sólo se aplica a deudas pecuniarias líquidas a las que no se haya opuesto el deudor. Para cumplir dicho objetivo se establecen los requisitos básicos relativos a la expedición y contenido del certificado de título ejecutivo europeo y se recogen normas mínimas referentes a las notificaciones, al objeto de garantizar una protección efectiva del deudor y los derechos de defensa del mismo. En síntesis, se regula en el Reglamento 805/2004 el ámbito de aplicación, y los requisitos que el tribunal sentenciador debe examinar si se han cumplido en el procedimiento, así como los que debe observar en la emisión del certificado de título ejecutivo europeo. Si se cumplen estos requisitos, el título circulará libremente por la CE siendo ejecutable en cualquier Estado miembro sin necesidad de exequátur como si de una resolución nacional se tratara, añadiéndose, no obstante, ciertas garantías suplementarias.

En cuanto al Reglamento sobre el proceso monitorio europeo de 2006, establece un proceso en el que se produce la inversión del contradictorio, de tal modo que ante la reclamación del acreedor, el deudor debe oponerse a efectos de evitar que el requerimiento de pago se convierta en ejecutivo. Mientras el Reglamento sobre el TEE crea un trámite de certificación por el Estado de origen, de títulos ya obtenidos en el propio Estado emisor (sentencias, resoluciones judiciales de homologación de transacciones judiciales y documentos públicos), el Reglamento sobre el proceso monitorio europeo crea un proceso civil especial para litigios transfronterizos, que culmina, en su caso, en un requerimiento europeo de pago que nace ya con el carácter de título de ejecución, y que podrá ejecutarse en cualesquiera Estado miembro sin trámites intermedios ni necesidad de homologación.

Ambos instrumentos, proceso monitorio europeo y título ejecutivo europeo, están muy ligados, pudiendo simplificarse diciendo que el Reglamento sobre el proceso monitorio regula un proceso que tiene la misión de desencadenar en la creación de un título ejecutivo, y el Reglamento sobre el título ejecutivo europeo regula el reconocimiento y ejecución de otros títulos, es decir, sentencias, transacciones judiciales y documentos públicos sobre créditos no impugnados, marcando los requisitos esenciales que han debido seguirse en el proceso para que el título ejecutivo creado pueda ser reconocido y ejecutado en otros Estados miembros.

Por su parte, respecto de la simplificación y aceleración de los procesos de escasa cuantía, se parte de supuestos distintos. Según lo previsto en la propuesta de Reglamento de marzo de 2005, el ámbito de éste

31 Un aspecto esencial del instrumento comunitario que tratamos será la información al ciudadano sobre la existencia del proceso europeo de escasa cuantía para garantizar un eficaz acceso a la Justicia en la práctica. Una manera de proporcionar esa información será a través de la cooperación de las autoridades nacionales competentes con el objeto de difundir entre el público en general y los medios profesionales información sobre este procedimiento, en particular vía Red Judicial Europea en materia civil y mercantil creada por la Decisión n.º 2001/470/CE (Decisión del Consejo de 28 de mayo de 2001, DO L 174, de 27 de junio de 2001, pg. 25).

32 Doc. 7388/1/05 REV 1 JUSTICIV 54 CODEC 177.

33 Doc. 10748/05 JUR 291 JUSTICIV 130 CODEC 579.

34 Véase la sentencia dictada últimamente, el 29.4.2004, en el asunto C-338/01, Comisión/Consejo, punto 54.

35 Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO n.º L 12 de 16.01.2001, pg. 1.

instrumento abarcaría toda clase de pretensiones –y no sólo las dinerarias, objeto único del monitorio y del título ejecutivo europeo–, respecto de las que puede o no haber oposición por parte del demandado, lo que supone importantes diferencias tanto con el proceso monitorio como con el título ejecutivo europeo, enfocados hacia los créditos líquidos y que parten de la premisa de que en el proceso en ningún caso exista oposición del demandado (llamado en estos instrumentos como «deudor»).

En síntesis, el proceso europeo de escasa cuantía abarca cualquier clase de pretensión y contempla la certificación de la sentencia como título de ejecución transfronterizo, exista o no oposición a la demanda. El proceso monitorio europeo y el título ejecutivo europeo sólo contemplan deudas líquidas reclamadas en procesos en los que no hay oposición, centrándose el primero en el procedimiento para la emisión de un requerimiento europeo de pago, y el segundo en la certificación del título de ejecución como título transfronterizo.

De otra parte, la propuesta de la Comisión sobre el proceso europeo de escasa cuantía versa sobre un proceso uniformado y simplificado por el que puede optar el demandante en los procesos transfronterizos. Las sentencias que se dicten en éste proceso para litigios de escasa cuantía, en cuanto proceso uniformado, circularían libremente por toda la CE evitando un proceso de exequátur cuyos costes pueden ser superiores a la cuantía de la pretensión, lo que disuadiría a los ciudadanos de ejercer sus derechos.

VI. Base jurídica del Reglamento sobre el proceso europeo de escasa cuantía [Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 861/2007, de 11 de julio de 2007]

Como vemos, la finalidad y el contenido del Reglamento de 2007, por el que se establece el proceso europeo de escasa cuantía, consisten en establecer un procedimiento uniforme y simplificado de resolución de los litigios civiles y mercantiles que afectan a sumas iguales o inferiores a los 2000 euros, y en aplicar a estas resoluciones el principio de reconocimiento mutuo y de la ejecución sin procedimiento de exequátur.

En tal sentido, y con arreglo a los arts. 61 y 65 del Tratado CE, se confieren competencias legislativas a la Comunidad en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza, en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior. Y en el ámbito de esas competencias legislativas creemos que se encuentra el Reglamento que comentamos.

El art. 61, letra c), del Tratado CE hace referencia al art. 65 del Tratado CE. Dicho texto, en efecto, dispone que «a fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará... c) medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, de conformidad con el art. 65».

El art. 65 del Tratado CE dispone que «las medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza que se adopten de conformidad con lo dispuesto en el art. 67 y en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior, incluirán... c) eliminar obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros».

El ya citado dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 30 de junio de 2005³⁶ examina las tres exigencias del Tratado CE, es decir, las relativas a la cooperación judicial, a la repercusión transfronteriza y al correcto funcionamiento del mercado interior. Pasemos a analizar sus conclusiones, con las que, como exponemos a continuación, no podemos mostrar un acuerdo absoluto, ya que el Consejo alegó en su momento la falta de base jurídica de la propuesta de Reglamento de 2005 en función de las tres exigencias enunciadas.

1. El Reglamento de 2007 como instrumento de cooperación judicial civil

La Comisión propuso en 2005 un Reglamento que tiene por objeto crear un conjunto completo de normas procesales civiles nuevas que impondrían directamente a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, y que tiene como efecto crear un verdadero procedimiento civil europeo aplicable a un tipo concreto de litigios.

Según el Consejo, esta propuesta no encaja en el ámbito de la cooperación judicial civil, de la cual entiende que hay que hacer una interpretación limitada y restringida según los términos del art. 65.c) del Tratado CE. Ciertamente es que la cooperación no debe limitarse a su sentido corriente (intercambio de información, obtención de pruebas, reconocimiento y ejecución de resoluciones), y que puede ampliarse a las cuestiones relativas a la competencia de los órganos jurisdiccionales o a la facilitación del acceso a la justicia. No obstante, según el Servicio Jurídico del Consejo, el legislador comunitario no puede hacer cualquier cosa bajo el concepto de «cooperación», ya que el Tratado indica que el legislador que desee

36 En su reunión de 20 de abril de 2005 (cit.), el Comité de Derecho Civil pidió al Servicio Jurídico del Consejo su opinión sobre la base jurídica de la propuesta de reglamento, basada en el art. 61.c) del Tratado CE.

eliminar obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles –lo que ya es un ejemplo de cooperación judicial civil– puede hacerlo «fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros». Según el Servicio Jurídico del Consejo, el art. 65.c) del Tratado CE permite al legislador comunitario obligar a los Estados miembros a hacer compatibles entre sí sus respectivos procedimientos civiles vigentes, pero no le autoriza a crear, en virtud de un Reglamento, nuevas reglas de procedimiento civil que fueran aplicables en el marco de un procedimiento contradictorio. En definitiva, según el Consejo, a través de su Servicio Jurídico, la redacción del art. 65 del Tratado CE no pretende trasladar a la Comunidad la competencia de la promulgación de las normas que rigen la función de sentenciar, como ocurre en el caso de la propuesta de Reglamento de proceso de escasa cuantía. Por tanto, con arreglo a lo expuesto, según el Consejo, el Tratado CE no otorga al legislador comunitario la competencia de adoptar las disposiciones de la propuesta relativas a la creación de un procedimiento civil europeo.

Apunta el Consejo, que los Dictámenes más recientes del Servicio Jurídico del Consejo presentados en el mismo ámbito, es decir, sobre las propuestas relativas al proceso monitorio europeo y a la mediación³⁷, no se han referido al límite previsto en el art. 65.c) del Tratado CE, pues no eran relativos a propuestas sobre medidas del mismo carácter, ya que no se referían al itinerario del procedimiento civil, es decir, al conjunto de etapas y reglas que deben seguir las partes y el órgano jurisdiccional que debe dictar una sentencia, para resolver el litigio previo debate contradictorio, sino que se referían a procesos que preceden al procedimiento civil o que no afectan a la función de sentenciar propiamente dicha.

Por otro lado, diferente es también el caso, según el Consejo y su Servicio Jurídico, de las disposiciones que suprimen el exequátur previsto en el Reglamento «Bruselas I», que pertenecen por naturaleza al marco habitual de la «cooperación judicial». Según el Servicio Jurídico, el legislador comunitario puede optar por derogar el procedimiento de declaración de fuerza ejecutiva previsto en los artículos 38 a 52 del Reglamento «Bruselas I», para determinados tipos de decisiones judiciales en materia civil y mercantil. Para ello, aun cuando el legislador estime que la supresión del exequátur sólo puede considerarse para las decisiones que resuelven los litigios en los cuales las pretensiones son inferiores a 2.000 euros, no está obligado a crear en virtud de Reglamento las reglas de un procedimiento civil europeo para tales

litigios. El legislador puede suprimir el exequátur para este tipo concreto de decisiones, de dos maneras. Puede remitirse a la legislación nacional para la determinación de este tipo de decisiones, aunque deba armonizar en virtud de Directiva determinados elementos del procedimiento, si resulta necesaria una armonización. Y puede asimismo modificar el Reglamento (CE) n.º 44/2001, lo que sería aún más sencillo, previendo una disposición que indicase que los artículos 38 a 52 del Reglamento no son aplicables a las decisiones que resuelven los litigios civiles y mercantiles en los cuales las pretensiones son inferiores a 2000 euros, por una parte, y que por otra parte respetan determinadas garantías procesales, siendo ejecutorias dichas decisiones con arreglo a un certificado para garantizar que se han respetado dichas garantías básicas o esenciales.

Obviamente esta línea interpretativa no ha prosperado, de ahí la aprobación definitiva en 2007 de un Reglamento que crea un proceso europeo para litigios de escasa cuantía de naturaleza transfronteriza. No compartimos en ningún caso la restrictiva opinión sostenida en el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, respecto de la base jurídica de la que en su momento fue Propuesta de Reglamento, y que parece sostener que sólo es admisible la aproximación de legislaciones a través de una Directiva de armonización de los procesos nacionales existentes, y que con arreglo al art. 61 del Tratado CE no está permitido establecer, mediante un Reglamento, nuevas reglas autónomas de procedimiento civil aplicables en el contexto de un proceso contradictorio, ni adoptar reglas que regulen la función de juzgar.

Según esta restrictiva e inflexible interpretación, la cooperación judicial civil se circunscribe única y exclusivamente a la adopción de medidas para la supresión del exequátur en los Estados miembros, respecto de títulos de ejecución procedentes de otros países de la Unión Europea, pero en ningún caso puede incluir la creación de procesos jurisdiccionales homogéneos.

Sin embargo, la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo de 16 de marzo de 2005, y el Reglamento de 2007, contienen un procedimiento civil tipo encaminado a lograr medidas para simplificar y acelerar los pleitos civiles y mercantiles de escasa cuantía.

En tal sentido, entendemos que el art. 65.c) del Tratado CE, en el mismo sentido que el Tratado de Lisboa, no prejuzga el instrumento dirigido a «eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles», ni impone la armonización de los procesos existentes como la única vía de «fomentar la compatibilidad de las normas de proce-

37 Dictamen de 4 de junio de 2004, doc. 10107/04 JUR 267 JUSSTCIV 80 CODEC 800; y Dictamen de 29 de noviembre de 2004, doc. 15413/04 JUR 476 JUSTCIV 183 CODEC 1300.

dimiento civil aplicables –y no de los procesos civiles existentes– en los Estados miembros».

Este objetivo en principio sólo exige una Directiva de armonización «si fuera necesario», pero indudablemente puede alcanzarse a través de medidas con menor incidencia en las legislaciones procesales nacionales, y por ello, más respetuosas con sus tradiciones jurídicas y con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como la adopción por Reglamento de nuevas normas procesales autónomas y uniformes aplicables en el contexto de un proceso civil contradictorio de nueva creación.

Es cierto que estas nuevas normas procesales autónomas y uniformes podrían haberse configurado como normas mínimas sobre aspectos procesales concretos, uniformados por Reglamento y aplicables en el contexto de los procesos civiles existentes en los Estados miembros, con el objetivo de facilitar el reconocimiento y la ejecución transfronteriza de las resoluciones relativas a reclamaciones de pequeña cuantía en materia civil y mercantil (aludidas en el párrafo 34 de las Conclusiones de Tampere en relación con las demandas de consumidores y las reclamaciones civiles de pequeña cuantía, bajo el epígrafe VI relativo al reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales), que sería automático sobre la base de un certificado emitido por el Tribunal que las dicta previa comprobación de que se cumplen tales normas mínimas, tal y como sugiere el dictamen del Consejo en el párrafo 19.

Pero este Reglamento no tiene que modificar necesariamente el Reglamento «Bruselas I», pues no tiene que imponer obligatoriamente a los Estados la incorporación a sus procesos nacionales de estas normas mínimas, que puede ser opcional, como sucede en el Reglamento 805/2004 por el que se crea un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados, aunque, si no las incorpora, las resoluciones que se dicten no podrán ser certificadas como TEE ni beneficiarse por ello de su ejecutabilidad transfronteriza automática, sin necesidad de solicitar su reconocimiento y ejecución transfronterizos conforme al Reglamento «Bruselas I».

Sin embargo, la alternativa a la anterior solución no puede ser únicamente la de una Directiva de armonización de determinados aspectos del procedimiento para tramitar las reclamaciones de pequeña cuantía, como sostenía el párrafo 19 del dictamen del Consejo de junio de 2005, además, teniendo presente que la Directiva no parece un instrumento adecuado para la supresión del exequátur con respecto a las resoluciones que se dictasen en los procedimientos armonizados. En tal sentido, debe entenderse asimismo admisible la posibilidad de uniformar, a través de un Reglamento y con base en el artículo 61 del Tratado, los mismos aspectos procesales que

podrían ser objeto de una Directiva de armonización. Y debe entenderse también admisible que el Reglamento no imponga obligatoriamente a los Estados miembros la sustitución de sus propias normas procesales por las nuevas normas uniformes comunitarias, sino que permita que unas y otras coexistan, instrumentando para ello un proceso europeo autónomo y uniforme en sus aspectos esenciales, pero de utilización alternativa para los nacionales, respecto de los que no solo ofrecería la ventaja de su uniformidad, sino también y especialmente, la de la ejecutabilidad transfronteriza automática de las resoluciones que se dictaran en las reclamaciones tramitadas con arreglo al mismo.

Por otro lado, la creación por Reglamento de un proceso europeo uniforme en sus aspectos esenciales para las reclamaciones de pequeña cuantía puede no tener como único objetivo la supresión del exequátur con respecto a las sentencias relativas a estas reclamaciones, sino que puede también estar dirigido a mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos comunitarios a través del establecimiento de normas comunes especiales de procedimiento, para acelerar, simplificar y abaratar la tramitación de este tipo de reclamaciones (aludidas también en el párrafo 30 de las conclusiones de Tampere bajo el epígrafe V, sobre el mejor acceso a la justicia en Europa). Ambos objetivos, es decir, la supresión del exequátur y la mejora del acceso a la justicia, pueden coincidir en el mismo instrumento, como es el caso, de acuerdo con la doble mención de esta medida en las conclusiones de Tampere, aunque la Exposición de Motivos de la propuesta inicial de la Comisión sólo incide en el objetivo dirigido a mejorar el acceso a la justicia.

Esta cuestión es trascendental, porque, como subraya el dictamen del Consejo en su párrafo 22, y resulta de las citadas conclusiones de Tampere (párrafos 30 y 34), si el objetivo principal del Reglamento de 2007 es crear normas especiales de procedimiento para el reconocimiento y ejecución transfronterizos de las resoluciones que se dicten sobre reclamaciones de pequeña cuantía, la propuesta puede basarse en los artículos 61 y 67 del Tratado. Pero si el objetivo principal de la propuesta es uniformar las normas de procedimiento para reclamaciones de pequeña cuantía y la supresión del exequátur es solo incidental, la medida –que implícitamente admite el Consejo en este párrafo 22, aunque referida a la armonización– sólo podría basarse en los artículos 61 y 67 del Tratado si se redujera el ámbito de aplicación del proceso a las situaciones con implicaciones transfronterizas.

Así lo reconoce el párrafo 24 del dictamen del Consejo, que ofrece por ello una doble opción a la Comisión para que su propuesta pudiera basarse en los artículos 61 y 67 del Tratado: modificarla para

que el objetivo principal de la misma sea la supresión del exequátur, o limitar el ámbito de aplicación del proceso a los casos con implicaciones transfronterizas si mantiene como objetivo principal el de acelerar, simplificar y abaratar la tramitación de las resoluciones de pequeña cuantía, opción por la cual se decanta finalmente el Reglamento de 2007, que limita su ámbito a los litigios de naturaleza transfronteriza.

Por tanto, la restricción del ámbito del Reglamento a los procesos transfronterizos es la que permite que el instrumento comunitario, no sólo se dirija a la supresión del exequátur, sino también a la creación de un nuevo proceso civil, el proceso europeo de escasa cuantía.

2. La repercusión transfronteriza del proceso europeo de escasa cuantía

A continuación, por tanto, es preciso determinar si la medida consistente en un Reglamento europeo para litigios de escasa cuantía tiene repercusión transfronteriza en la acepción del artículo 65 del Tratado CE.

Según el Consejo, algunas de las reglas cuyo objeto es armonizar la normativa de los Estados miembros en materia de procedimiento civil, incluidas las aplicables a las situaciones internas, pueden basarse en el artículo 61, letra c), y en el artículo 67 del Tratado CE, si son complementarias en el sentido de que son necesarias para lograr el objetivo principal de la medida que consiste en regular una situación transfronteriza. No obstante, el que un litigio interno no pueda, teóricamente, originar a continuación consecuencias transfronterizas no basta en este caso. El elemento transfronterizo debe ser real y efectivo. El Reglamento regula el caso de los litigios «que incluyen un elemento de extranjería».

Éste es ciertamente el caso del que parte el Reglamento, que se refiere al reconocimiento mutuo y a la ejecución de las decisiones en todos los Estados miembros sin procedimiento de exequátur. En cambio, para la parte relativa a la institución de un procedimiento contradictorio y uniforme en materia civil y mercantil, el Reglamento inicialmente propuesto podría haber sido aplicable tanto a las situaciones transfronterizas como a las puramente internas, es decir, a situaciones que serían, en su ímense mayoría, puramente internas de un solo Estado miembro.

Según el Servicio Jurídico del Consejo, si la finalidad principal de la propuesta es crear unos procedimientos especiales relativos al reconocimiento y la

ejecución «transfronteriza» de las decisiones relativas a los litigios de escasa cuantía, y si los elementos de aproximación de los procedimientos que dan lugar a dichas decisiones son claramente accesorios con respecto a la finalidad principal, estos elementos puede ser adoptados con arreglo a los artículos 61 y 67 del Tratado CE. En cambio, si la creación de un procedimiento civil europeo es el objetivo principal de la medida, como parece indicar el texto del artículo 1³⁸, y si el reconocimiento y la ejecución «transfronterizas» de las decisiones no son sino su parte accesorias, hay que limitar la medida a las situaciones con repercusión transfronteriza para que puedan basarse en los artículos 61 y 67 del Tratado CE.

Por último, el que la medida pueda considerarse necesaria para el buen funcionamiento del mercado interior no basta, por sí solo, a este respecto. En realidad, la exigencia relativa a la repercusión transfronteriza es una condición separada para recurrir al artículo 61, letra c), y al artículo 67 como base jurídica.

El Servicio Jurídico opina, pues, que si la propuesta de la Comisión no fuese modificada para respetar la primera exigencia que se señala más arriba, no podría, de todos modos, basarse en el artículo 61, letra c), y en el artículo 67 del Tratado CE mientras el ámbito de aplicación de la medida no se quede limitado a los asuntos con repercusión transfronteriza.

La restricción del ámbito de aplicación a los casos con implicaciones transfronterizas, que es la opción finalmente recogida en el Reglamento de 2007 (entendiéndose por tales aquellos en los que exista un elemento externo o de extranjería, conforme a la Sentencia del TJCE de 1 de marzo de 2005 en el caso «Owuzu» que se cita en nota 12 al pie del párrafo 20 del dictamen que comentamos³⁹), sólo parece necesaria en este último supuesto, porque en el caso de que se hubiera modificado la propuesta inicial para configurar como objetivo principal de la misma el reconocimiento y ejecución transfronterizos de resoluciones recaídas sobre reclamaciones de pequeña cuantía en el proceso europeo uniforme credo con tal fin, las resoluciones respecto de las que se suprimiese el exequátur podrían haber recaído en litigios puramente internos, como sucede en el Reglamento 805/2004 sobre el TEE, ya que el carácter transfronterizo es predicable del reconocimiento y ejecución de las resoluciones, cuya regulación sería el objeto principal del Reglamento, y no de los concretos litigios en que recayeran.

38 El primer párrafo del artículo primero indica que el presente Reglamento «establece un proceso europeo», y el segundo párrafo indica que «el presente Reglamento elimina asimismo las medidas intermedias».

39 Asunto C-281/02.

Ahora bien, sea cual sea el objetivo de las normas procesales a establecer, tanto si se trata de normas mínimas accesorias para el reconocimiento y ejecución transfronterizo de las resoluciones relativas a reclamaciones de pequeña cuantía, como de normas especiales de procedimiento comunes para acelerar, simplificar y abaratar la tramitación de reclamaciones de pequeña cuantía con implicaciones transfronterizas, deben entenderse admisibles todo tipo de normas procesales que cumplan estos requisitos, y no sólo las que responden al concepto estricto de cooperación judicial, que no puede interpretarse en el sentido de excluir las normas que regulen la función de juzgar, pues todas las normas procesales inciden de uno u otro modo en esta función, como son las que regulan la competencia judicial o el reconocimiento y ejecución de sentencias, las notificaciones o la obtención de pruebas, ya reguladas.

3. El proceso europeo de escasa cuantía y el buen funcionamiento del mercado interior

En cuanto al requisito de que la medida legislativa sea necesaria para el buen funcionamiento del mercado interior, el Servicio Jurídico opina que el Consejo dispone de un margen de apreciación para determinar si una medida se toma en cuanto sea necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior en la acepción del artículo 65 del Tratado CE. Al permanecer dentro de este margen, el Consejo puede llegar a la conclusión razonable de que una medida es «necesaria», en la acepción del artículo 65, si facilita el correcto funcionamiento del mercado interior⁴⁰.

El correcto funcionamiento del mercado interior quedaría facilitado si la aproximación de los procedimientos civiles de los Estados miembros aplicables a los litigios de escasa cuantía contribuyera a eliminar obstáculos a la libre circulación de bienes, personas, servicios o capitales.

En la actualidad, los procedimientos de resolución de los litigios civiles y mercantiles menores difieren considerablemente de un Estado miembro a otro⁴¹. La cuestión que se plantea es si el hecho de que los agentes económicos tengan acceso a mecanismos judiciales diferentes según el Estado miembro de la Comunidad origina o no una distorsión de la competencia en el mercado interior, en particular cuando los agentes están domiciliados en Estados miembros

diferentes. La Comisión, en el punto 4.4 de su *Libro Verde*, indica que «Los costes totales de interposición de una demanda de consumo transfronteriza por un valor de 2.000 euros oscilan, dependiendo de la combinación de Estados miembros, entre 980 euros y 6.600 euros y ascienden a 2.489 euros, como media, para los procesos celebrados en el lugar de residencia del demandado». Añade que, debido al desconocimiento de los ordenamientos jurídicos de los demás Estados miembros y a la necesidad que ello se deriva de recurrir a un abogado, así como al plazo más largo necesario para remitir documentos a la parte residente en otro Estado miembro y a los costes de traducción, «el coste de obtener una sentencia contra un demandado en otro Estado miembro suele ser desproporcionado a la cantidad de dinero en juego». La Comisión se apoya asimismo en unos estudios presentados en el documento 7388/05 ADD1. La Comisión estima que si determinados agentes acceden a procedimientos para obtener la resolución rápida de su litigio, mientras otros carecen de esta posibilidad, se niega a los agentes que compiten en el mercado interior unas condiciones de competencia en igualdad de condiciones. A partir de estos datos, el Consejo puede apreciar si las disparidades que existen entre las legislaciones de los Estados miembros obstaculizan el correcto funcionamiento del mercado interior y si la situación actual, que implica un desequilibrio sensible en cuanto a la eficacia de los instrumentos procesales de que disponen los acreedores en virtud de las distintas legislaciones nacionales, equivale o no a una distorsión de la competencia en el mercado interior.

El Servicio Jurídico considera que el Consejo podría seguir la línea de la Comisión en este punto, sin entrar en oposición con la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1999, dictada sobre el asunto C-412/97⁴². En esta sentencia, el Tribunal determinó que el artículo 34 del Tratado CE (que ha pasado a ser el artículo 29 del Tratado CE) no se opone a una legislación nacional que excluya el recurso al proceso monitorio en los casos en que la notificación al deudor debe darse en un Estado miembro de la Comunidad distinto.

Según el Tribunal de Justicia, la circunstancia de que, por este motivo, unos nacionales duden en vender mercancías a compradores establecidos en otros Estados miembros es demasiado aleatoria e indirecta, como para que pueda considerarse que dicha

disposición nacional obstaculiza el comercio entre los Estados miembros.

Sin embargo, debido a la integración económica cada vez mayor del mercado interior, no es seguro que el Tribunal llegase hoy en día a las mismas conclusiones. Además, y sobre todo, las normas de control judicial en los asuntos relativos a medidas restrictivas adoptadas por Estados miembros no son necesariamente iguales a las que se aplican en los asuntos en los que se trata de apreciar si se reúnen las condiciones que permitan al legislador comunitario actuar para eliminar obstáculos al mercado interior. Si bien es cierto que la simple observación de disparidades entre las normativas nacionales, así como de un riesgo abstracto de obstáculos a las libertades fundamentales, o de distorsiones de la competencia que de ello puedan derivarse, no era suficiente para justificar la elección del artículo 95 del Tratado CE como base jurídica, este último puede, no obstante, invocarse para las medidas cuyo objetivo efectivo será la mejora de las condiciones del establecimiento y del funcionamiento del mercado interior⁴³. En este contexto, el Tribunal ha determinado últimamente que el recurso al artículo 95 no presupone la existencia de una relación efectiva con la libre circulación entre Estados miembros en cada una de las situaciones a que se refiere el acto fundamentado en esta base⁴⁴. No se ve motivo alguno para que el ámbito de aplicación de la exigencia relativa al mercado interior referida en el artículo 65 fuera más estricto para el artículo 95.

El Servicio Jurídico estima, por lo tanto, que el Consejo dispone de elementos suficientes para apreciar que una medida comunitaria relativa a la aproximación de las normas procesales civiles aplicables a los litigios de escasa cuantía con repercusión transfronteriza, por un lado, y que instituyen un mecanismo de reconocimiento mutuo y de ejecución sin procedimiento de exequátur de las resoluciones dictadas para resolver dichos litigios, por otro, facilitaría el correcto funcionamiento del mercado interior y podría considerarse «necesaria» en la acepción del artículo 65 del Tratado CE.

4. Conclusiones. La idoneidad del Reglamento para crear un proceso europeo específico para los litigios de escasa cuantía

Cierta es en los Estados miembros la preocupación entre ciudadanos y pequeñas empresas porque sus sistemas judiciales no satisfacen plenamente sus aspiraciones. Para muchos, los procesos judiciales son demasiado costosos, excesivamente lentos y de suma complicación. Cuanto más escasa es la cuantía

del pleito mayor es la incidencia en esos obstáculos de costes, retrasos e inconvenientes, que no siempre disminuyen proporcionalmente a la cuantía del litigio. Ésta es la razón por la que en la mayoría de los Estados existen procesos civiles de escasa cuantía o simplificados, como en España, el juicio verbal, para cuantías que no superen los 3.000 euros, umbral económico que es más o menos el mismo para otros Estados (así, 3.811 euros en Francia, o 3.294 euros en Irlanda del Norte, etc.), aunque no hay homogeneidad absoluta en la materia.

Pero es que, además, se está incrementando el número de litigios transfronterizos como consecuencia del ejercicio cada vez más frecuente de los derechos de libre circulación de personas, bienes y servicios consagrado en el Tratado CE. Los impedimentos para una sentencia rápida y poco costosa aumentan en estos casos y, por tanto, al acreedor le resulta poco rentable económicamente entablar una acción judicial, ya que tiene que hacer frente a los gastos de dos abogados, a los costes de traducción e interpretación adicionales, de desplazamiento de las partes, testigos, etc.

Y como elemento añadido, estos problemas no se limitan a los litigios entre particulares, sino también a los que implican a pequeñas empresas cuando tienen que litigar en otros Estados miembros.

Estos problemas y obstáculos, que afectan realmente a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos y empresas, implican la ausencia en muchos casos de un proceso «proporcional» a la cuantía del litigio, de un procedimiento rentable económicamente, ya que los gastos para obtener una resolución contra un demandado domiciliado en otro Estado son desproporcionados en relación al importe del crédito o de la pretensión reclamada.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y tras las conclusiones de Tampere, la UE se enfrenta al reto de garantizar un espacio europeo de justicia, lo que incluye que no se impida o disuada a los particulares y empresas de ejercitar sus derechos por la incompatibilidad o complejidad de los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros, fundamentalmente en el ámbito específico del procedimiento civil referente a los pleitos de escasa cuantía.

La incidencia del Derecho comunitario en el Derecho procesal civil nacional es aún bastante limitada, aunque hay antecedentes relevantes, explicados en la Exposición de Motivos de la Propuesta inicial de la Comisión sobre el Reglamento de 2007 que comentamos.

40 Véase, en particular, el dictamen del 11.11.1999, doc. 11907/99 JUR 379 JUSTCIV 145, punto 15; el dictamen del 2.3.2004, doc. 7015/04 JUR 109 JUSTCIV 37, punto 16; el dictamen del 4.6.2004, doc. 10107/04 JUR 267 JUSTCIV 80, punto 9; y el dictamen de 29 de noviembre de 2004, doc. 15413/04 JUR 476 JUSTCIV 183, punto 9.

41 Véase el Libro verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía, cit., punto 4.3.

42 ED Srl/Fenocchio, puntos 11 y 12, Recopilación 1999, pg. I-3845.

43 Véase asunto C-376/98, Alemania/Parlamento y Consejo, punto 84, Recopilación 2000, pg. I-8419.

44 Véase sentencia del 6.11.2003 en el asunto C-101/01, Bodil Lindqvist, punto 40.

No se trata de crear normas de homogeneización procesal entre los Estados, sino de crear un auténtico proceso europeo específico para litigios de escasa cuantía, al que los ciudadanos podrían recurrir como alternativa (el proceso europeo es facultativo para el demandante) a los procedimientos previstos en el Derecho interno, e incluyendo igualmente un sistema de reconocimiento y ejecución sin medidas intermedias (exequátur) para que la resolución dictada en el marco del proceso europeo se ejecute en su caso en otro Estado miembro.

Y para ello consideramos que el Reglamento de 2007 es un instrumento idóneo. Efectivamente, el Reglamento podría garantizar la uniformidad y aplicabilidad directa de este proceso de escasa cuantía frente a los mecanismos de los ordenamientos de los Estados miembros. Pero ello no implica que los Estados tengan que abandonar su legislación preexistente ni tampoco que deban modificar su ordenamiento para adaptarlo o ajustarlo a la legislación comunitaria. Por tanto, el Reglamento n° 861/2007, de 11 de julio, que respeta el derecho de los Estados miembros a seguir aplicando sus normativas internas en paralelo al proceso europeo de escasa cuantía, interfiere en menor medida en sus sistemas procesales que lo que lo haría una Directiva, que requeriría la adaptación de las normativas nacionales a las nuevas normas.

En última instancia, corresponderá a los acreedores decidir que proceso prefieren por eficaz y accesible, lo cual resultará enormemente útil para operadores que ejercen sus actividades en varios Estados miembros y a quienes la existencia de un proceso europeo uniforme evitará tener que familiarizarse con los ordenamientos de los distintos Estados.

Por tanto, la iniciativa es proporcional, y no produce interferencias con el Derecho interno.

Es importante tener en cuenta que el proceso europeo de escasa cuantía tiene carácter facultativo, y no obliga a ninguna modificación de la normativa interna para adaptarla a la normativa comunitaria, por lo que puede concebirse como un instrumento complementario del Derecho interno.

El proceso europeo de escasa cuantía es de aplicación, únicamente, para litigios transfronterizos, o «cuestiones» transfronterizas (este término –cuestión o *matter*– es más correcto que el de «medida», porque entendemos que ofrece más amplitud desde el punto de vista de las pretensiones ejercitables. La gran ventaja del Reglamento es que no trata de unificar procedimientos internos, sino de establecer una opción homogeneizadora a la que

podrán acudir los litigantes en pie de igualdad con las vías procesales del Derecho interno. Con ello se favorece la homogeneización y se protege el acceso igualitario al proceso de los ciudadanos.

Realmente estas medidas procesales por naturaleza van a tener una repercusión transfronteriza, porque a la vista de la evolución del mercado interior, la mayoría de operadores económicos y consumidores se ven tarde o temprano involucrados en litigios de este tipo en el extranjero.

Pero entendemos positivo que se hubiese tratado de medidas aplicables igualmente a asuntos puramente internos de los Estados, instaurando en todos ellos un proceso eficaz de solución de litigios de escasa cuantía, lo cual facilitará el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

Ha sido a nuestro entender contraproducente limitar este instrumento al ámbito de los asuntos transfronterizos, como hace el Reglamento de 2007, y ello por varias consideraciones. En primer lugar, no es conveniente instaurar dos regímenes diferentes para asuntos internos por una parte, y para litigios transfronterizos por otra, ya que ello colisionaría con la finalidad y el objetivo de un espacio único de justicia. Y, en segundo lugar, hay que tener en cuenta que no todos los Estados ofrecen en sus ordenamientos un proceso rápido y poco costoso de solución de litigios de escasa cuantía, proporcionales al valor del litigio, por lo que esta limitación de un acceso efectivo a la justicia implica costes económicos que inciden negativamente a nivel macroeconómico en el buen funcionamiento del mercado interior.

Sin embargo, a partir de los últimos textos elaborados sobre la propuesta, y citamos como ejemplo el de 20 de diciembre de 2005⁴⁵, se opta por aplicar el Reglamento sobre el proceso de escasa cuantía únicamente a los asuntos transfronterizos, en los cuales los litigantes podrán recurrir al proceso europeo como alternativa a los procesos previstos por la Legislación de los Estados miembros. Y ésta ha sido finalmente la opción del Reglamento (CE) n° 861/2007, de 11 de julio, cuyo art. 3 dispone claramente el ámbito transfronterizo de aplicación del nuevo proceso.

Cierto es que numerosos Estados miembros han establecido normas específicas para litigios de escasa cuantía, que prevén simplificaciones procesales en relación con el proceso «ordinario». Pero las soluciones difieren de un Estado a otro, ya que hay países en los que la ley prevé expresamente un proceso adecuado a los litigios de escasa cuantía, y en otros, lo que prevé la ley son simplificaciones del

juicio ordinario, sin que se puedan considerar procesos específicos de solución de litigios de escasa cuantía en sentido estricto, aunque con resultados muy similares en la práctica.

Según el ya citado Libro verde de la Comisión, las simplificaciones procesales existentes en los diversos países pueden resumirse de la siguiente manera.

- En todos los países existe un límite cuantitativo para aplicar estos procesos específicos o simplificaciones procesales, independientemente de que en muchos Estados estos procesos no sólo se aplican a demandas pecuniarias.

- Está casi generalizada la utilización de formularios para interponer la demanda, sin necesidad de referencias jurídicas en la misma, y sin exigencia de asistencia letrada.

- Y, por último, existen muchos casos en los que existe un procedimiento escrito sin vista oral, y con la limitación de la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones dictadas.

Por tanto, y en lo esencial, y sobre todo en la no exclusión del litigio interno, apoyamos la propuesta de la Comisión de marzo de 2005⁴⁶, de establecer, a través de un Reglamento, un proceso europeo nuevo, uniforme y de carácter opcional respecto al correlativo proceso interno que correspondiese por la cuantía o materia, con el doble objetivo de acelerar, abaratar y simplificar la obtención de las resoluciones judiciales relativas a reclamaciones de pequeña cuantía en materia civil y mercantil, y de eliminar los procedimientos intermedios para el reconocimiento y ejecución de estas resoluciones judiciales en todos los Estados miembros, medidas intermedias que en 2005 todavía subsistían si las reclamaciones eran contestadas de contrario y no se incluían por ello en el ámbito de aplicación del Reglamento 805/2004.

Consideramos que esta solución ofrece al ciudadano una nueva vía de acceso a la justicia con la garantía de que la resolución que obtenga circulará por todos los Estados miembros, si fuera menester, y con la ventaja de su uniformidad, pues este proceso europeo de pequeña cuantía quedaría diseñado a nivel comunitario en sus elementos y trámites esenciales, incluidos los formularios utilizables, y se regiría por la legislación procesal de los Estados miembros en todo lo no previsto por el mismo. La incidencia en los sistemas nacionales de un proceso europeo uniforme es con ello nula, pues no obliga a armonizar los procesos existentes ni los suprime, sino que les permite coexistir con el nuevo proceso europeo que deberá implementarse en todos los

Estados miembros, aunque los aspectos procesales uniformados serían prácticamente los mismos que debieran ser objeto de una Directiva de normas mínimas de armonización que, sin embargo, no sería un instrumento adecuado para suprimir el exequátur de las resoluciones que se obtuvieran en los procesos armonizados.

Entendemos que los aspectos procesales que debían uniformarse en el proceso europeo para reclamaciones de pequeña cuantía son únicamente los trámites y actuaciones judiciales esenciales y sólo en la medida en que sea necesario para cumplir el doble objetivo de la propuesta, esto es, para acelerar, simplificar y abaratar la obtención de una resolución judicial ejecutiva, de un lado, y, de otro, para atribuir a esa sentencia ejecutabilidad en todos los Estados miembros vinculados por el instrumento, debiendo los restantes aspectos procesales regirse por las normas comunitarias aplicables –como en el caso de la competencia judicial, las notificaciones transfronterizas o la obtención de pruebas en otro Estado miembro– o por la legislación procesal del Estado del foro o de la tramitación del proceso, que debe respetarse en todo los aspectos cuya uniformidad no resulte necesaria a los efectos pretendidos. En este sentido, debe recordarse que la remisión a la legislación nacional en los aspectos no esenciales debe considerarse compatible con la utilización del Reglamento. A lo anterior se añade la necesidad de regular el objetivo y ámbito de aplicación de la propuesta, que debe definir tanto la materia (civil y mercantil), así como la pretensión que se puede ejercitar (reclamaciones de pequeña cuantía, no limitación a las pecuniarias, determinación de la cuantía, inclusión de intereses vencidos).

En nuestra opinión, los elementos y trámites esenciales del proceso que debían uniformarse, tal y como se ha hecho en el Reglamento n° 861/2007, son los siguientes:

- la legitimación y requisitos de personación de las partes (representación legal voluntaria);

- el escrito de demanda que inicia el proceso (formulario obligatorio, medios de presentación, registro, garantías de identificación del demandante, documentos que deben acompañar a la demanda, y acumulación de acciones, incluyendo la reconvencción);

- la subsanación (errores u omisiones en el formulario y documentos necesarios para acreditar los requisitos procesales relativos al demandante y a la pretensión);

45 Doc. 15954/05, JUSTICIA 244, CODEC 1203.

46 Doc.: 7388/1/05 JUSTCIV 54 CODEC 177, de 21 de marzo de 2005.

- la inadmisión de la demanda (si no se cumplen los requisitos o no se subsana en el plazo conferido al efecto);

- la notificación de la demanda al demandado (formas admisibles y medio para acreditar su práctica y su fecha, de forma similar a la del reglamento de 2004 sobre el TEE);

- la contestación del demandado (plazo, forma de cómputo, y reconvención);

- la solicitud y la práctica de pruebas (posibilidad de que el Tribunal pida documentos complementarios, libertad de medios de prueba y formas no presenciales de practicarla, remisión de escritos, y aplicación de nuevas tecnologías);

- la vista oral (excepcional);

- y la sentencia y sus efectos (plazo para dictarla, carácter ejecutivo y recurso obligatorio u opcional para los Estados, tramitado conforme a la legislación nacional).

Además, debía regularse la certificación de la sentencia para su reconocimiento y ejecución transfronterizos, así como la posibilidad de limitar, suspender la ejecución o supeditarla a la constitución de garantías, y la posibilidad de revisión excepcional de la sentencia firme, todo ello siguiendo las líneas básicas diseñadas en el Reglamento sobre el TEE, con el que era imprescindible mantener la coherencia en este punto.