

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento de sesión

A6-0451/2008

19.11.2008

INFORME

con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el documento público europeo
(2008/2124(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos

Ponente: Manuel Medina Ortega

(Iniciativa – artículo 39 del Reglamento)

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
ANEXO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN: RECOMENDACIONES DETALLADAS RESPECTO AL CONTENIDO DE LA PROPUESTA SOLICITADA.....	7
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	8
RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN	11

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el documento público europeo
(2008/2124(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el artículo 192, párrafo segundo, del Tratado CE,
 - Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, titulada «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años – Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» (COM(2005)0184),
 - Visto el estudio comparativo sobre los instrumentos auténticos efectuado por la Comisión de Asuntos Jurídicos,
 - Vistos los artículos 39 y 45 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos (A6-0451/2008),
- A. Considerando que, en el marco de su mencionada comunicación sobre el Programa de La Haya, la Comisión destaca entre sus prioridades la necesidad de garantizar un auténtico espacio europeo de justicia civil, en particular en lo relativo al reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales; que, a fin de acrecentar la confianza mutua en el seno de la Unión Europea, el Programa citaba como prioridad esencial para los años siguientes la continuación de la aplicación del principio del reconocimiento mutuo, como medio concreto para proteger los derechos de los ciudadanos y garantizar su ejercicio a través de las fronteras en Europa,
- B. Considerando que el Programa de La Haya prevé que la continuación de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo debe constituir una prioridad esencial y que dicha aplicación debe haber concluido para 2011,
- C. Considerando que la circulación de los ciudadanos en el interior de la Unión Europea aumenta constantemente; que, por consiguiente, las situaciones jurídicas que afectan a dos o más Estados miembros son cada vez más numerosas;
- D. Considerando que la Comisión ha reconocido, en su mencionada comunicación sobre el Programa de La Haya, que, en materia de justicia civil, un aspecto fundamental que debe abordarse es el reconocimiento de los documentos públicos; que es necesario y urgente, a este respecto, favorecer el reconocimiento y la ejecución de los documentos públicos, con arreglo a la definición de la sentencia en el asunto Unibank¹,
- E. Considerando que no es satisfactorio un enfoque sectorial y no homogéneo de la

¹ Sentencia de 17 de junio de 1999 del Tribunal de Justicia en el asunto C-260/97, Rec. 1999, p. 3715.

legislación comunitaria en la materia¹,

- F. Considerando la necesidad de proteger a los ciudadanos europeos en sus relaciones familiares y patrimoniales a través de las fronteras,
- G. Considerando que las empresas tienen cada vez más establecimientos en el extranjero y actividades intracomunitarias que inducen una mayor circulación de documentos públicos relativos a la creación y al funcionamiento de las empresas,
- H. Considerando que es fundamental instaurar para la Unión un marco jurídico claro y completo que garantice a los ciudadanos y a los operadores económicos la seguridad y la predecibilidad de las situaciones jurídicas y de las transacciones establecidas por delegados de la autoridad pública,
- I. Considerando que la creación de un verdadero espacio jurídico europeo descansa, por lo que se refiere a la esfera contenciosa, en el reconocimiento transfronterizo de las resoluciones judiciales que emanan de una jurisdicción o de una autoridad administrativa y, por lo que se refiere a la esfera no contenciosa, en el reconocimiento transfronterizo de los documentos públicos recibidos por una autoridad judicial o por funcionarios públicos designados para proceder a la autenticación de documentos jurídicos,
- J. Considerando que los reglamentos existentes en materia de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales se aplican a los documentos públicos en cuanto que emanan de las autoridades públicas,
- K. Considerando que la característica esencial del documento público es su fuerza probatoria, superior a la de un acto privado, y que las legislaciones de los Estados miembros le atribuyen habitualmente esta fuerza probatoria, que se impone al juez, en razón de la confianza de que gozan los actos establecidos, en el marco de transacciones jurídicas, por un funcionario público habilitado a tal efecto por una autoridad pública²,
- L. Considerando que la condición previa requerida para la fuerza probatoria de un documento público es el reconocimiento de su autenticidad, en el sentido de que emana de un funcionario público facultado para establecer documentos públicos o de una autoridad pública; que la confianza recíproca en la justicia de los Estados miembros justifica que los procedimientos vinculados a la comprobación de la autenticidad sólo sean aplicables en el futuro cuando se planteen dudas serias en cuanto a su veracidad,
- M. Considerando que el respeto de la legislación del Estado miembro en cuyo territorio debe presentarse el documento para su utilización presupone, no obstante, la certeza de que el reconocimiento de la fuerza probatoria no implica que el documento público extranjero goce, en razón del reconocimiento en el Estado miembro en el que debe presentarse, de una fuerza probatoria superior a la de los documentos públicos nacionales de este Estado miembro; considerando que el ámbito de aplicación material del reglamento solicitado

¹ Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo (DO L 12 de 16.1.2001, p. 1); Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo (DO L 338 de 23.12.2003, p. 1); Reglamento (CE) n° 805/2004 del Consejo (DO L 143 de 30.4.2004, p. 15).

² Conclusiones del Abogado General La Pergola, de 2 de febrero de 1999, en el asunto Unibank mencionado, apartado 7.

debería cubrir la parte esencial del Derecho civil y mercantil, con la excepción de determinadas materias bien definidas,

- N. Considerando que las diferencias en cuanto a la estructura y la organización de los sistemas de registros públicos en el ámbito de la propiedad inmobiliaria, al igual que las diferencias relativas a la naturaleza y la escala de la fe pública que se les atribuye, imponen la exclusión de la transferencia de los derechos reales inmobiliarios de un futuro instrumento comunitario, habida cuenta de la estrecha correlación existente entre el modo de establecimiento de un documento público, por un lado, y la inscripción en el registro público, por otro lado,
- O. Considerando que, en materia de reconocimiento de las resoluciones judiciales a través de la Unión, tal exclusión corresponde a la atribución de la competencia exclusiva a los tribunales de la situación del inmueble, para todo recurso relativo a los derechos reales inmobiliarios, y a los tribunales del territorio en el que se mantiene el registro público, para todo recurso sobre la validez de las inscripciones en el registro público¹,
- P. Considerando que la institución del documento público no existe en los sistemas de *Common Law*, en particular, en el Derecho de Inglaterra y Gales o en los países nórdicos; considerando que aunque en Inglaterra y Gales existen *solicitors* (abogados-procuradores) que actúan como notarios públicos y hay *scrivener notaries* (escribanos-notarios), estos abogados no pueden establecer documentos públicos, sino simplemente certificar firmas y, en consecuencia, a la hora de adoptar legislación sobre documentos públicos europeos deben tomarse medidas para garantizar que no pueda haber confusión a este respecto; considerando, por otro lado, que deben tomarse todas las precauciones necesarias para garantizar que los nacionales de países en los que no pueden establecerse documentos públicos no puedan utilizarlos para eludir procedimientos prescritos por los ordenamientos jurídicos de estos países (por ejemplo, el *grant of probate* (declaración de validez del testamento)); considerando, además, que, con el fin de informar a los profesionales del Derecho de los Estados miembros en los que no existen documentos públicos, la Comisión debe iniciar una campaña adecuada de información y no deben escatimarse esfuerzos para garantizar que los profesionales del Derecho de sistemas de *Common Law* conozcan el trabajo de los funcionarios públicos de los sistemas de *Civil Law* y las ventajas potenciales para sus clientes —en términos, en particular, de seguridad jurídica— del uso de documentos públicos en las transacciones que se propongan concluir en los países en los que se usen tales instrumentos; considerando que ello pone de relieve la necesidad, expresada a menudo por la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, de redes de profesionales del Derecho, campañas de información y material y formación comunes, que la Comisión debería promover,
- Q. Considerando que el reglamento solicitado no puede aplicarse ni a las cuestiones relativas al Derecho aplicable que son objeto de otros instrumentos comunitarios ni a las cuestiones relativas a la competencia, la organización y la estructura de las autoridades y los funcionarios públicos, incluido el procedimiento de autenticación, que dependen de la competencia de los Estados miembros,

1. Considera que la confianza recíproca en el Derecho dentro de la Comunidad justifica la

¹ Véase el artículo 22, apartados 1 y 3, del Reglamento (CE) n° 44/2001.

supresión futura de los procedimientos vinculados a la verificación de la veracidad del documento público en asuntos transfronterizos; considera que el reconocimiento de un documento público con miras a su utilización en el Estado miembro en cuestión solo puede ser denegado en caso de dudas serias y fundadas sobre su autenticidad, o si el reconocimiento es contrario al orden público del Estado miembro en cuestión;

2. Pide a la Comisión que le presente, sobre la base del artículo 65, letra a), y del artículo 67, apartado 5, segundo guión, del Tratado CE, una propuesta legislativa destinada a establecer el reconocimiento mutuo y la ejecución de los documentos públicos;
3. Subraya que este reconocimiento no puede conllevar que se otorgue a un documento extranjero más efecto que el que tendría un documento nacional;
4. Expresa su deseo de que el reglamento solicitado se aplique a todos los documentos públicos en asuntos civiles y mercantiles, con la exclusión de los relativos a inmuebles y que deban o puedan ser objeto de una inscripción o una mención en un registro público;
5. Precisa que el reglamento solicitado no debe aplicarse a cuestiones relativas a la ley aplicable al objeto del documento público ni a cuestiones relativas a la competencia, la organización y la estructura de las autoridades y los funcionarios públicos, incluido el procedimiento de autenticación;
6. Constata que, en este marco, esta resolución respeta los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y los derechos fundamentales de los ciudadanos;
7. Opina que la propuesta solicitada no tiene implicaciones financieras;
8. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución y las recomendaciones que se detallan en el anexo a la Comisión y al Consejo, así como a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros.

ANEXO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN:

RECOMENDACIONES DETALLADAS RESPECTO AL CONTENIDO DE LA PROPUESTA SOLICITADA

1. La confianza recíproca en el Derecho dentro de la Comunidad justifica la supresión futura de los procedimientos vinculados a la verificación de la veracidad del documento público en asuntos transfronterizos.
2. El reconocimiento de un documento público con miras a su utilización en el Estado miembro en cuestión solo puede ser denegado en caso de dudas serias y fundadas sobre su autenticidad, o si el reconocimiento es contrario al orden público del Estado miembro en cuestión.
3. El Parlamento Europeo pide a la Comisión que le presente, sobre la base del artículo 65, letra a), y del artículo 67, apartado 5, segundo guión, del Tratado CE, una propuesta legislativa destinada a establecer el reconocimiento mutuo y la ejecución de los documentos públicos.
4. El acto objeto de la propuesta legislativa debe aplicarse a todos los documentos públicos en asuntos civiles y mercantiles, con la exclusión de los relativos a inmuebles y que deban o puedan ser objeto de una inscripción o una mención en un registro público. Este acto no debe aplicarse a cuestiones relativas a la ley aplicable al objeto del documento público ni a cuestiones relativas a la competencia, la organización y la estructura de las autoridades y los funcionarios públicos, incluido el procedimiento de autenticación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Contexto

La Unión Europea se está agrandando y los europeos se ven obligados a ser cada vez más móviles en este espacio cuyas fronteras se amplían sin cesar. Sin embargo, la circulación de los ciudadanos dentro de la Unión Europea resulta obstaculizada por las dificultades de circulación de los documentos públicos.

La institución del documento público existe en la mayor parte de los Estados miembros. Los Estados miembros del continente europeo que utilizan el sistema de *Civil Law* parten de un sistema con dos pilares. Al contrario que en los países de Derecho anglosajón y escandinavo, el Estado no interviene únicamente *ex post* por lo que respecta a las decisiones judiciales («*administración de justicia contenciosa*»), sino que somete los actos jurídicos que tienen consecuencias personales o patrimoniales importantes a un control preventivo obligatorio de la legalidad en el marco de la autenticación del acto jurídico por un funcionario público o por una autoridad pública («*administración de justicia preventiva*», «*jurisdicción graciosa*»). La administración de justicia *preventiva* se yuxtapone así de forma autónoma a la justicia *contenciosa*. El documento público debe evitar litigios ulteriores sobre el acto jurídico de base facilitando al mismo tiempo, en caso de proceso, la toma de decisiones por parte del juez gracias a la fuerza probatoria vinculante conferida al documento público.

Actualmente coexisten en la Unión situaciones muy diversas en materia de reconocimiento de documentos públicos procedentes de otros Estados miembros. Un ciudadano que posea un documento público cuyo reconocimiento desee obtener en un Estado diferente de aquel en el que haya sido extendido puede enfrentarse a varios casos: acotación (*apostille*) prevista por el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961 o dispensa de dicha acotación en virtud de acuerdos bilaterales.

Por lo que se refiere a la fuerza probatoria y a la ejecución del documento público en un Estado diferente del de la recepción, en algunos Estados un documento extranjero sólo es ejecutado si ha sido declarado ejecutorio por un tribunal nacional previa comprobación por parte de éste de la competencia de la autoridad extranjera, de la ley aplicada y de la conformidad de la decisión al orden público internacional aplicable en cuanto al fondo y al procedimiento.

Por último, si bien existen una serie de instrumentos comunitarios (Bruselas I, Bruselas II bis y Reglamento por el que se crea un título ejecutivo europeo) y otros están en curso de elaboración (trabajos sobre las obligaciones alimentarias y trabajos sobre las sucesiones y los regímenes matrimoniales), el enfoque no deja de ser sectorial y poco satisfactorio. Por otra parte, los procedimientos introducidos hasta la fecha por los reglamentos comunitarios no son idénticos, y esta falta de armonización es perjudicial para los ciudadanos europeos y las empresas, ya que no es fácil determinar con exactitud a qué procedimiento acogerse y, por tanto, saber a qué medios se debe recurrir para que el documento público sea ejecutado en el extranjero.

La falta de homogeneidad es la causa de que actualmente la circulación de los documentos públicos sea difícil y limitada, por lo que respecta tanto al número como al tipo de documento. Sin embargo, los ciudadanos y los agentes económicos esperan una mejor circulación de los documentos públicos como garantía de una mayor seguridad de las transacciones. La reforma aportaría un triple beneficio: un ahorro de tiempo, una reducción de los costes y una simplificación de los procedimientos.

II. Aplicación del reconocimiento mutuo y ejecución de los documentos públicos

1. Contenido

La instauración de un régimen común de reconocimiento mutuo y de ejecución específico para los documentos públicos y común a todos los Estados miembros permitirá ir más allá de las lógicas nacionales y facilitar la vida cotidiana a los ciudadanos y las empresas, en particular con la supresión de los trámites de legalización y acotación y simplificando el exequátur.

El documento público está definido en el Derecho comunitario en el informe Jenard-Möller sobre el Convenio de Lugano¹, definición confirmada posteriormente por la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Unibank². De conformidad con estos textos, el documento público es un documento cuya autenticidad debe, en primer lugar, haber sido establecida por una autoridad judicial o por funcionarios públicos y, en segundo lugar, abarcar también el contenido y no sólo la firma. Además, el documento público ejecutivo debe ser ejecutivo en sí mismo en el Estado en el cual haya sido establecido.

La confianza recíproca dentro de la Comunidad justifica la supresión futura de los procedimientos vinculados a la verificación de la veracidad del documento público en un contexto transfronterizo.

Tanto con motivo de la regla «locus regit actum» como de las reglas procedimentales por las que se rige la inscripción en los registros de propiedad públicos, los documentos relativos a inmuebles no pueden englobarse en esta supresión. Las diferencias existentes en la estructura y la organización de los sistemas de registros públicos en el ámbito de la propiedad inmobiliaria, junto con las diferencias por lo que respecta a la naturaleza y escala de la validez legal que se les atribuye, imponen la exclusión del ámbito del Derecho inmobiliario de un futuro instrumento comunitario, dada la estrecha correlación existente entre la forma de establecer un documento público, por un lado, y la inscripción en el registro público, por otro.

Aparte de esta excepción, el reconocimiento de la autenticidad, de la fuerza probatoria y de la fuerza ejecutiva de un documento público con miras a su utilización en el Estado miembro en cuestión solo puede ser denegado en caso de dudas serias y fundadas sobre su autenticidad, o si el reconocimiento es contrario al orden público del Estado miembro en cuestión.

¹ DO C 189 de 28.7.1992, p. 57, punto 72.

² Sentencia del TJCE de 17.6.1999, asunto C-260/97.

La confianza recíproca en la justicia dentro de la Comunidad justifica que el procedimiento destinado a hacer que un documento público con fuerza ejecutiva en un Estado miembro sea ejecutorio en otro Estado miembro sea eficaz y rápido.

El ponente se reserva el derecho de presentar enmiendas al presente proyecto de informe, especialmente a la luz del estudio que deberá estar disponible en el mes de octubre.

RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN

Fecha de aprobación	4.11.2008
Resultado de la votación final	+: 20 -: 3 0: 0
Miembros presentes en la votación final	Carlo Casini, Titus Corlăţean, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Sharon Bowles, Sajjad Karim, Eva Lichtenberger, Rareş-Lucian Niculescu, Georgios Papastamkos, Gabriele Stauner, József Szájer, Jacques Toubon, Renate Weber