



LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL

La libre circulación a través de las fronteras de mercancías, servicios, capitales y personas aumenta de forma constante. En lo que se refiere a los asuntos civiles con repercusión transfronteriza, la Unión desarrolla una cooperación judicial tendiendo puentes entre los distintos sistemas jurídicos. Sus principales objetivos son la seguridad jurídica y un acceso sencillo y eficaz a la justicia, lo que implica una fácil determinación de la jurisdicción competente y una indicación clara del Derecho aplicable, así como procedimientos de reconocimiento y ejecución rápidos y eficaces.

BASE JURÍDICA

Artículo 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Protocolos n.º 21 y n.º 22 anejos a los Tratados.

OBJETIVOS

En un Espacio Europeo de Justicia, no debe impedirse a los ciudadanos ejercer sus derechos ni se les debe disuadir de hacerlo. La incompatibilidad y complejidad de los sistemas jurídicos o administrativos de los Estados miembros no han de constituir un obstáculo. La legislación en este ámbito sensible cubre el Derecho civil clásico, que incluye un amplio abanico de campos que va desde el Derecho de familia hasta la legislación en materia de compraventa. Cubre, también, el Derecho procesal, que hasta hace poco era prerrogativa exclusiva de los Estados miembros. El ámbito relacionado con las normas en materia de Derecho contractual privado en la Unión se rige por el Derecho civil de la Unión pero está estrechamente vinculado a la libre circulación de bienes y servicios y, por tanto, se rige por las disposiciones del Tratado relativas al mercado único (2.1.7).

El Derecho internacional privado abarca los aspectos transfronterizos de todas las cuestiones ligadas a las relaciones entre personas privadas, como el Derecho de familia, los regímenes de propiedad y el Derecho contractual. Las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza han de ser establecidas por el Consejo por unanimidad (artículo 81, apartado 3, párrafo segundo, del TFUE). Las principales herramientas que facilitan el acceso a la justicia transfronteriza son el principio de reconocimiento mutuo, basado en la confianza recíproca entre Estados miembros, y la cooperación judicial directa entre los tribunales nacionales.



La acción de la Unión en materia de cooperación judicial en asuntos civiles se centra principalmente en el logro de los siguientes objetivos:

- ofrecer a los ciudadanos un grado de seguridad jurídica elevado en sus relaciones transfronterizas en materia de Derecho civil;
- garantizar a los ciudadanos un acceso fácil y eficaz a la justicia civil para la resolución de litigios transfronterizos;
- simplificar los instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales;
- apoyar la formación de los magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.

Todos los proyectos de actos legislativos han de ser transmitidos a los Parlamentos nacionales (artículo 12 del Tratado de la Unión Europea, TUE). Además, los Parlamentos nacionales pueden oponerse a una decisión relacionada con determinados aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza. Este tipo de decisiones solo puede adoptarse mediante el procedimiento legislativo ordinario si ningún Parlamento nacional notifica su oposición (artículo 81, apartado 3, párrafo tercero, del TFUE).

RESULTADOS

A. Evolución del Derecho primario en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil

La cooperación judicial en materia civil no formaba parte de los objetivos de la Comunidad Europea en el momento de la aprobación del Tratado Constitutivo. No obstante, el artículo 220 de su Tratado Constitutivo disponía que los Estados miembros debían simplificar «las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales». La cooperación judicial en materia civil se integró oficialmente en el ámbito de acción de la Unión con el Tratado de Maastricht, en el marco intergubernamental de «justicia y asuntos de interior» (1.1.3.). El Tratado de Ámsterdam inscribió la noción de cooperación judicial en materia civil en el marco comunitario, al transferirla del Tratado de la Unión Europea al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sin someterla, no obstante, al método comunitario. El Tratado de Niza (1.1.4) permitió la adopción de medidas correspondientes al ámbito de la cooperación judicial en materia civil —excluyendo el Derecho de familia— a través del procedimiento legislativo de codecisión.

El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) preparó el terreno para la construcción del Espacio Europeo de Justicia. Tras constatar los deficientes resultados en la aplicación del programa acordado, el Consejo Europeo de La Haya (noviembre de 2004) puso en marcha un nuevo plan de acción para el periodo 2005-2010. El Programa de La Haya subrayó la necesidad de proseguir con la aplicación del reconocimiento mutuo y de ampliarlo a nuevos ámbitos, como el patrimonio familiar, las sucesiones y los testamentos, y fue sustituido por el Programa de Estocolmo, que



representa la hoja de ruta para el futuro desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el periodo de cinco años comprendido entre 2010 y 2014.

El Tratado de Lisboa ([1.1.5](#)) ha sometido el conjunto de medidas relativas a la cooperación judicial en materia civil al procedimiento legislativo ordinario. Sin embargo, el Derecho de familia sigue sujeto a un procedimiento legislativo especial: el Consejo adopta sus decisiones por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo.

Cabe señalar que, en virtud de los Protocolos n.º 21 y n.º 22 anejos a los Tratados, Dinamarca e Irlanda gozan de cláusulas de exclusión voluntaria respecto del título V de la tercera parte del TFUE (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia). Irlanda se beneficia de una cláusula de exclusión flexible en relación con la legislación adoptada en este ámbito, lo que le permite optar por participar o no en las disposiciones o iniciativas legislativas caso por caso (Protocolo n.º 21 anejo a los Tratados). En cambio, en el caso de Dinamarca, se trata de una cláusula de exclusión más rígida en relación con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, lo que significa que no participa en absoluto en esta política. En las negociaciones del Tratado de Lisboa, Dinamarca tuvo la posibilidad de convertir su cláusula de exclusión en un modelo de inclusión flexible al estilo de las cláusulas de exclusión de Irlanda (Protocolo n.º 22). El 3 de diciembre de 2015 se celebró un referéndum para aprobar la adopción de esta opción ([4.2.1](#)). Fue rechazada por el 53 % de los votantes.

B. Principales actos jurídicos adoptados

1. Determinación de la jurisdicción competente, reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales y extrajudiciales

El instrumento principal en este ámbito es el [Reglamento \(UE\) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil \(Reglamento «Bruselas I»\)](#). Este Reglamento tiene como objetivo armonizar las normas sobre conflictos de jurisdicción en los Estados miembros, además de simplificar y acelerar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones en materia civil y mercantil. El dispositivo del Reglamento Bruselas I se complementa con el [Reglamento \(CE\) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental \(«Reglamento Bruselas II bis»\)](#). La creciente movilidad conduce a un aumento de los vínculos familiares entre personas de distinta nacionalidad. Las parejas binacionales han de saber cómo llamar a sus hijos y las personas divorciadas han de poder comenzar de nuevo en otro país sin perder el contacto con sus hijos. Con respecto a los menores que son sustraídos por uno de sus progenitores, el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores^[1], que cuenta con 99 Estados signatarios (en octubre de 2018) entre los que se incluyen todos los Estados miembros de la Unión, se basa en un objetivo muy simple: La rápida restitución de los menores sustraídos. Paralelamente, el [Reglamento Bruselas II bis](#) ha sido refundido recientemente y está en

[1][Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.](#)



vigor desde junio de 2019^[2]. Uno de los objetivos principales de la revisión es mejorar las normas jurídicas que protegen a los menores en los litigios transfronterizos sobre responsabilidad parental, como los relacionados con la custodia, los derechos de visita y la sustracción de menores.

A fin de facilitar el cobro internacional de las obligaciones de alimentos, el Consejo adoptó en diciembre de 2008 el [Reglamento \(CE\) n.º 4/2009](#). Este Reglamento reagrupó en un único instrumento normas uniformes sobre la competencia, la ley aplicable y el reconocimiento y la ejecución de resoluciones, así como sobre la cooperación entre autoridades nacionales. Con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos de insolvencia transfronterizos, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n.º 2015/848, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia, que fija normas uniformes sobre la competencia jurisdiccional, el reconocimiento y el Derecho aplicable en este ámbito. Con vistas a suprimir el exequátur para las decisiones relativas a créditos no impugnados, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el [Reglamento \(CE\) n.º 805/2004](#), por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados. El [Reglamento \(UE\) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo](#) relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo pretende eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos en el contexto de una sucesión internacional.

En vista de las diversas consecuencias jurídicas derivadas de las peculiaridades propias del matrimonio y de la unión registrada, la Comisión presentó en 2011 dos propuestas de Reglamento diferentes en relación con el régimen de propiedad de las parejas internacionales, una sobre los regímenes matrimoniales y otra sobre las uniones registradas. Ambas se refieren a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.

2. Armonización de las normas en materia de conflicto de leyes

La Unión ha adoptado una serie de instrumentos para tratar las cuestiones más importantes en materia de Derecho internacional privado (principalmente, los Reglamentos Bruselas y Roma). El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el [Reglamento \(CE\) n.º 593/2008, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales \(Reglamento Roma I\)](#). La adopción del [Reglamento \(CE\) n.º 864/2007, de 11 de julio de 2007, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales \(Reglamento Roma I\)](#), permitió el establecimiento de un conjunto uniforme de normas de conflicto de leyes relativas a las obligaciones extracontractuales en materia civil y mercantil. Por tanto, este Reglamento tiene por objeto mejorar la seguridad jurídica y la previsibilidad del resultado de los litigios. Las normas de conflicto de leyes relativas a las obligaciones de alimentos figuran en el Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la

[2]Reglamento del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y en materia de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (versión refundida), DO L 178 de 2 de julio de 2019, p. 1.



competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos. En el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, el Consejo adoptó en diciembre de 2010 el [Reglamento \(UE\) n.º 1259/2010](#), que insta un marco jurídico claro y completo en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial. Por lo que respecta a las sucesiones internacionales, el Reglamento (UE) n.º 650/2012 determina, entre otras cosas, la ley aplicable.

3. Facilitar el acceso a la justicia

A fin de mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos, el Consejo adoptó la Directiva 2003/8/CE, que establece las reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios. El objetivo de la Directiva es garantizar, en los litigios transfronterizos, un nivel «adecuado» de justicia gratuita a toda persona que no disponga de recursos suficientes. A fin de permitir a las empresas y a los ciudadanos europeos un acceso más fácil y eficaz a la justicia, la Unión estableció normas comunes de procedimiento destinadas a simplificar y acelerar la resolución de los litigios transfronterizos relativos a importes de escasa entidad, así como el cobro transfronterizo de créditos pecuniarios no impugnados en todo el territorio de la Unión. Se trata del [Reglamento \(CE\) n.º 861/2007](#), por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y del [Reglamento \(CE\) n.º 1896/2006](#), por el que se establece un proceso monitorio europeo. Estos procedimientos son complementarios y facultativos respecto de los procedimientos previstos en el Derecho nacional. La [Directiva 2008/52/CE](#), por su parte, establece normas comunes relativas a ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, a fin de incrementar la seguridad jurídica y fomentar, por consiguiente, el recurso a esta modalidad de resolución de litigios.

4. Instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales

De acuerdo con el artículo 81, apartado 2, letras a) y c), del TFUE, el Parlamento y el Consejo también deben adoptar medidas para garantizar el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones judiciales, así como la compatibilidad de las normas nacionales en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción. El Reglamento (CE) n.º 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, (actualmente en proceso de revisión) tiene como objetivo simplificar y acelerar la transmisión entre los Estados miembros de los documentos judiciales y extrajudiciales y reforzar, de este modo, la eficacia y la rapidez de los procedimientos judiciales. Para simplificar y acelerar la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil y mercantil, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n.º 1206/2001. El Parlamento está a la espera de la posición del Consejo sobre las dos propuestas de la Comisión, el [COM\(2018\)0378](#) y el [COM\(2018\)0379](#)^[3]. Con el fin de mejorar, simplificar y acelerar la cooperación

[3]Resoluciones legislativas del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil y la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1393/2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados



judicial entre los Estados miembros y favorecer el acceso a la justicia de los ciudadanos implicados en litigios transfronterizos, se creó una [Red Judicial Europea en materia civil y mercantil](#) con arreglo a la [Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001](#)^[4]. La Red está compuesta por puntos de contacto designados por los Estados miembros, autoridades centrales establecidas en determinados actos de la Unión, magistrados de enlace y toda autoridad con responsabilidad en la cooperación judicial entre agentes estatales (jueces y autoridades centrales). La Decisión 2001/470/CE fue modificada por la Decisión 568/2009/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 18 de junio de 2009, destinada a ampliar y reforzar las misiones asignadas a la Red Judicial Europea (RJE) en materia civil y mercantil. Una innovación importante que incorpora la nueva Decisión consiste en la apertura de la Red a las asociaciones profesionales que representen a los profesionales del Derecho, en particular los abogados y procuradores, los notarios y los agentes judiciales.

Otro instrumento de simplificación de la cooperación judicial en materia civil consiste en el desarrollo de la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en la administración de justicia. Este proyecto se lanzó en junio de 2007 y se tradujo en una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea). Entre los instrumentos de e-Justicia figuran: el [portal-europeo e-Justicia](#), destinado a facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos y las empresas en toda la Unión;; la interconexión de los registros de antecedentes penales nacionales a escala europea; una mejor utilización de las videoconferencias en los procedimientos judiciales; herramientas de traducción innovadoras, como la traducción automática; formularios dinámicos en línea; y una base de datos europea de traductores e intérpretes jurados. El [cuadro de indicadores de la justicia en la Unión](#), publicado anualmente por la Comisión, es una herramienta informativa que pretende ayudar a la Unión y a sus Estados miembros en el logro de una justicia más eficaz, mediante el suministro de datos objetivos, fiables y comparables sobre la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales de todos los Estados miembros. Estos datos resultan esenciales para respaldar la reforma de los sistemas nacionales de justicia.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Excepto en el caso del Derecho de familia, ámbito en el que el Consejo decide por unanimidad y el Parlamento tan solo es consultado, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a la cooperación judicial en materia civil. El Parlamento ha desempeñado un papel activo en la definición del contenido de los instrumentos legislativos mencionados anteriormente. Constató, en el pasado, que es necesaria una verdadera cultura judicial europea para que los ciudadanos puedan aprovechar plenamente todos los derechos que les confieren los Tratados. En este sentido, uno de los elementos más importantes es la formación, en particular en el ámbito jurídico. En junio de 2013, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la mejora del acceso a la justicia: asistencia jurídica en los litigios civiles y comerciales transfronterizos^[5].

miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil («notificación y traslado de documentos»).

[4] [Decisión n.º 568/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 que modifica la Decisión 2001/470/CE del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.](#)

[5] DO C 65 de 19.2.2016, p. 12.



En el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes patrimoniales de las parejas internacionales, que abarca tanto los regímenes económicos matrimoniales como los efectos patrimoniales de las uniones registradas, el Parlamento había dado en 2013 su dictamen favorable, pero los dos actos permanecieron bloqueados durante años en el Consejo. Veintitrés Estados miembros acordaron, por lo tanto, una cooperación reforzada (artículo 20 del TUE) con el fin de avanzar en la elaboración del proyecto legislativo. A principios de 2016, la Comisión elaboró nuevas propuestas de actos basadas en cuanto al contenido en la votación del Parlamento y en los textos transaccionales acordados con anterioridad. Finalmente, el 24 de junio de 2016 se adoptó el [Reglamento \(UE\) n.º 2016/1103 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales](#).

Por lo que respecta a los procedimientos judiciales civiles en la Unión Europea, en julio de 2017 el Parlamento pidió a la Comisión, de conformidad con el artículo 225 del TFUE, que presentara una propuesta de acto legislativo antes del 30 de junio de 2018, sobre la base del artículo 81, apartado 2, del TFUE, sobre normas mínimas comunes de procedimiento civil^[6]. El texto de la propuesta de Directiva de la Unión adjunta a la Resolución del Parlamento pretende aproximar los regímenes procesales civiles de modo que se garantice el pleno respeto del derecho a un proceso equitativo reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (4.1.2), mediante el establecimiento de normas mínimas relativas al inicio, el desarrollo y la conclusión de los procesos civiles ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

En 1987 se creó el cargo de mediador del Parlamento Europeo para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores a fin de ayudar a los hijos de matrimonios o parejas binacionales sustraídos por uno de sus progenitores. Este cargo, que ocupa siempre un diputado al Parlamento Europeo en ejercicio, pasó a denominarse [«coordinador del Parlamento Europeo para los Derechos del Niño»](#) en abril de 2018, cuando la coordinadora era Elisabeth Morin-Chartier, con el fin de reflejar la ampliación del mandato ligado a este puesto para abarcar los derechos del niño.

Ewa Kopacz ha ocupado el cargo de coordinador del Parlamento Europeo para los derechos de los niños desde julio de 2019. Sus predecesoras han sido Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017-2019), Mairead McGuinness (2014-2017), Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) y Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

Udo Bux
02/2020

[6]Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas mínimas comunes del proceso civil en la Unión Europea (DO C 334 de 19.9.2018, p. 39).

